

La previsión social militar: Génesis y evolución

Isabel María Romero Lucas



Derecho del Trabajo
y Seguridad Social

LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

ISABEL MARÍA ROMERO LUCAS

DOCTORA EN DERECHO. TENIENTE CORONEL AUDITOR DEL CUERPO JURÍDICO MILITAR

13

COLECCIÓN DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2022

Primera edición: agosto de 2022



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

© Isabel María Romero Lucas
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

NIPO (papel): 090-22-182-8
NIPO (PDF): 090-22-183-3
NIPO (ePUB): 090-22-184-9
ISBN: 978-84-340-2850-0
Depósito legal: M-18634-2022

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

*«Erechas llaman en España a las emiendas
que los homes han de recibir por los daños que
reciben en las guerras»*

Alfonso X El Sabio (II Partida)

*A mis padres, Julio y Consuelo
A mi hija, Almudena*

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO	21
PRESENTACIÓN	23
ABREVIATURAS	29
CONSIDERACIONES PREVIAS	31
I. EJÉRCITO Y SOCIEDAD	31
1. El Ejército como institución social	31
2. La función social del Ejército	37
II. EL MILITAR COMO CIUDADANO	44
III. EL MILITAR COMO CATEGORÍA PROFESIONAL	47
1. La función pública militar	47
2. Los riesgos de la profesión militar	52
CAPÍTULO PRIMERO. LOS ANTECEDENTES REMOTOS DE LAS MEDIDAS DE PREVISIÓN SOCIAL	
I. CONSIDERACIONES GENERALES	55
II. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ANTIGÜEDAD ROMANA ..	59
1. LOS «COLLEGIA»	59
2. EL EJÉRCITO ROMANO EN ESPAÑA	60
2.1. Hispanos en las Legiones romanas: los primeros soldados profesionales	60

	Páginas
2.2. Las asociaciones militares	61
2.3. Asistencia sanitaria, privilegios y prebendas	62
III. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA EDAD MEDIA	63
1. LA BENEFICENCIA	63
2. LAS COFRADÍAS Y LOS GREMIOS	65
3. LA ETAPA BAJO MEDIEVAL: UN CAMBIO DE ORIENTACIÓN EN LA ASISTENCIA SOCIAL	67
4. LOS EJÉRCITOS MEDIEVALES	69
4.1. Composición	69
4.2. El oficio de soldado	71
4.3. Las primeras concesiones graciabiles de la Corona (S XII-XIII)	72
CAPÍTULO SEGUNDO. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ANTIQUO RÉGIMEN	
I. LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOCIOLÓGICOS	75
II. LA ASISTENCIA SOCIAL DURANTE LOS REYES CATÓLICOS Y PRIMEROS AUSTRIAS	76
1. LA ASISTENCIA MATERIAL	76
2. LA REDUCCIÓN Y CONCENTRACIÓN HOSPITALARIA ...	77
III. EL EJÉRCITO DE LOS REYES CATÓLICOS Y PRIMEROS AUSTRIAS (CARLOS V Y FELIPE II)	79
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	79
2. EL NACIMIENTO DEL EJÉRCITO PERMANENTE	80
3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL EJÉRCITO DE REYES CATÓLICOS Y PRIMEROS AUSTRIAS (CARLOS V Y FELIPE II)	84
3.1. La asistencia sanitaria en el Ejército de los Reyes Católicos ...	84
3.2. La organización sanitaria de los tercios	86
3.3. Primeras medidas de protección de la vejez e invalidez de los militares	89
IV. LOS EJÉRCITOS DE LOS AUSTRIAS DEL SIGLO XVII (FELIPE III, FELIPE IV Y CARLOS II)	90
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	90
2. LA CRISIS DEL EJÉRCITO PROFESIONAL	91
3. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS MILITARES Y SUS FAMILIAS	93

	Páginas
3.1. La protección de la vejez e invalidez militar	93
3.2. Las primeras medidas de protección social para las viudas y huérfanos de militares	96
 CAPÍTULO TERCERO. LA ASISTENCIA SOCIAL DURANTE LA ILUSTRACIÓN (1700-1788)	
I. AVANCES EN LA ESTATALIZACION DE LA BENEFICENCIA	99
1. LA INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO ILUSTRADO EN LA ASISTENCIA SOCIAL	99
2. LA ASISTENCIA MATERIAL	101
2.1. La asistencia procedente de particulares e instituciones privadas	101
2.1.1. Las hermandades de socorro	101
2.1.2. Los montepíos	102
2.1.3. Las hermandades de caridad	104
2.2. La asistencia procedente del Estado o colectivos institucionales	104
3. LA ASISTENCIA HOSPITALARIA	106
II. LOS EJÉRCITOS DE LOS PRIMEROS BORBONES	108
1. LA ORGANIZACIÓN MILITAR BORBÓNICA	108
2. LA COMPOSICIÓN SOCIAL DE LOS EJÉRCITOS DE LA ILUSTRACIÓN	113
2.1. El ennoblecimiento del Cuerpo de Oficiales	113
2.2. El declive del oficio de soldado	116
III. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS EJÉRCITOS DE LOS PRIMEROS BORBONES	120
1. EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA HOSPITALARIA MILITAR	121
2. EL CUARTEL DE INVÁLIDOS	123
3. LA PROTECCIÓN DE VIUDAS Y HUÉRFANOS DE MILITARES: EL MONTEPÍO MILITAR	127
3.1. La instauración del Montepío Militar	128
3.2. La financiación de los montepíos militares	132

	Páginas
3.3. Las prestaciones de los montepíos militares	133
3.4. Evolución económica de los montepíos militares	137
CAPÍTULO CUARTO. LA ASISTENCIA SOCIAL EN LOS ALBORES DEL ESTADO LIBERAL (1788-1874)	
I. LA TRANSICIÓN AL ESTADO LIBERAL (1788-1833)	141
1. LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES SOCIALES EN EL PENSAMIENTO LIBERAL	141
2. LOS ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA	144
2.1. La asistencia al enfermo pobre	145
2.2. La asistencia al obrero pobre: Los efectos de la primera industrialización	146
3. LA INSTITUCIÓN MILITAR	147
3.1. De los Reales Ejércitos borbónicos al Ejército Nacional ...	147
3.2. La acción de las Cortes de Cádiz: el ciudadano-soldado ...	148
3.3. La Restauración absolutista	151
4. LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL MILITAR Y SUS FAMILIARES	153
4.1. El deterioro del sistema asistencial castrense	153
4.2. La protección de la vejez e invalidez militar	155
4.3. La asistencia sanitaria militar	157
4.4. La asistencia a viudas y huérfanos: la decadencia del Montepío militar	158
II. LA REGENCIA DE MARÍA CRISTINA Y ESPARTERO (1833-1843) .	160
1. LA INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO LIBERAL EN LA ASISTENCIA SOCIAL	160
2. LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR	162
2.1. La decadencia del Montepío Militar	162
2.2. Mejoras en la protección de la salud, la vejez y la invalidez militar	164
III. EL REINADO DE ISABEL II (1843-1868)	166
1. HACIA UN SISTEMA ASISTENCIAL MODERNO	166
1.1. La Ley General de Beneficencia (1849)	166

	Páginas
1.2. La Ley Orgánica de Sanidad de 1855	168
2. EL EJÉRCITO LIBERAL	170
2.1. Los generales políticos y los oficiales corporativos	170
2.2. Los soldados de quinta	172
3. EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR	175
3.1. El auge de la Sanidad Militar	175
3.2. La protección de la invalidez y la vejez de los militares	177
3.3. La absorción de los montepíos por el Estado	179
IV. EL SEXENIO DEMOCRÁTICO (1868-1874): LA REVOLUCIÓN. EL REINADO DE AMADEO I. LA PRIMERA REPÚBLICA	182
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	182
2. EL OCASO DE LA MENTALIDAD LIBERAL EN EL CAMPO SOCIAL	183
3. EL DESCRÉDITO DE LAS CLASES PASIVAS	185
4. LA INSTITUCIÓN MILITAR	187
4.1. El Ejército-corporación	187
4.2. El soldado del Sexenio	187
5. LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR	189
5.1. La protección de la invalidez militar	189
5.2. La protección de la orfandad en el Arma de Infantería	190
CAPÍTULO QUINTO. LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA CONSOLIDA- CIÓN DEL ESTADO LIBERAL. LA RESTAURACIÓN (1875-1923)	
I. EL REINADO DE ALFONSO XII (1875-1885)	193
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	193
2. LA LLAMADA «CUESTIÓN SOCIAL»	194
3. EL EJÉRCITO ALFONSINO	196
3.1. El Rey-soldado	196
3.2. Los oficiales «alfonsinos»	197
3.3. El soldado de la Restauración	199
4. LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL EJÉRCITO «ALFONSINO» ...	201
4.1. Avances en la protección de la discapacidad militar	201
4.2. La protección de la orfandad militar	202

	Páginas
4.3. Mejoras en la asistencia sanitaria a los militares y sus familias	203
II. LA REGENCIA DE MARÍA CRISTINA DE HABSBURGO-LORENA (1885-1902)	204
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	204
2. EL NACIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL: EL REFORMISMO SOCIAL Y EL REGENERACIONISMO	205
3. LA INSTITUCIÓN CASTRENSE	209
3.1. El reformismo militar	209
3.2. La «revolución» de los quintos	211
4. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR	213
4.1. Las prestaciones sanitarias	213
4.2. La protección de la invalidez militar	216
4.3. La protección de la vejez, viudez y orfandad militar	217
III. EL REINADO DE ALFONSO XIII (1902-1923)	218
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	218
2. EL NACIMIENTO DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DEL INP BAJO EL RÉGIMEN DE LA «LIBERTAD SUBSIDIADA»	220
3. LA IMPLANTACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES	222
4. EL MUTUALISMO COMO ALTERNATIVA	225
5. LA INSTITUCIÓN CASTRENSE	225
5.1. La crisis de las Juntas de Defensa	225
5.2. La instauración del servicio militar obligatorio	227
6. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: LA INCIDENCIA DE LA CUESTIÓN SOCIAL	228
 CAPÍTULO SEXTO. LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL (1923-1936)	
I. CRISIS Y QUIEBRA DEL SISTEMA DE LA RESTAURACIÓN: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y EL HUNDIMIENTO DE LA MONARQUÍA (1923-1931)	235
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	235
2. EL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS	238
3. LA GÉNESIS DEL SISTEMA DE CLASES PASIVAS	239

	Páginas
3.1. El Estatuto de Clases Pasivas del Estado de 1926	239
3.2. La acción protectora del Estatuto de Clases Pasivas	244
4. LA INSTITUCIÓN MILITAR	245
5. AVANCES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR	247
5.1. La reorganización del Cuerpo de Inválidos	247
5.2. La protección de la orfandad militar	248
5.3. La protección social de los obreros de las fábricas militares ...	249
II. LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)	250
1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	250
2. EL IMPULSO REPUBLICANO: LA IMPLANTACIÓN PROGRESIVA DE LOS SEGUROS SOCIALES	252
3. LA INSTITUCIÓN MILITAR	254
4. LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR: LA REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO	256
 CAPÍTULO SÉPTIMO. LA ASISTENCIA SOCIAL DURANTE LA GUERRA CIVIL Y EL RÉGIMEN FRANQUISTA	
I. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	259
II. LA PREVISIÓN SOCIAL DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA FRANQUISTA	261
1. LA ASISTENCIA SOCIAL REPUBLICANA EN LA GUERRA CIVIL	261
2. EL DESARROLLO DE LOS SEGUROS SOCIALES Y LA EVOLUCIÓN DEL INP EN ESPAÑA (1936-1950)	262
3. LA ASISTENCIA SANITARIA (1936-1959)	266
4. BENEFICENCIA Y ASISTENCIA SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL FRANQUISMO	268
III. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	269
1. LA SUPUESTA INFERIORIDAD SOBREVENIDA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	269
2. LAS MEJORAS DE LOS DERECHOS PASIVOS	274
3. EL RESURGIMIENTO DE LAS MUTUALIDADES	276
IV. LA INSTITUCIÓN MILITAR FRANQUISTA	277
1. LA OFICIALIDAD	278
2. LAS CLASES DE TROPA	280

	Páginas
V. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR DURANTE EL FRANQUISMO: EL DECLIVE DEL SISTEMA ESPECÍFICAMENTE CASTRENSE	281
1. NOVEDADES EN LA PROTECCIÓN DE LA ORFANDAD MILITAR	281
2. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS MILITARES	282
3. LA ASOCIACIÓN MUTUA BENÉFICA DEL EJÉRCITO DE TIERRA (AMBE)	283
4. NOVEDADES EN LA ASISTENCIA SANITARIA	285
5. EL BENEMÉRITO CUERPO DE MUTILADOS DE GUERRA POR LA PATRIA	286
CAPÍTULO OCTAVO. LA ETAPA DE DESARROLLO ECONÓMICO (1960-1978). LA INSTAURACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
I. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	291
II. LA INSTAURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	292
1. LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	292
2. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LSS	295
3. DESARROLLO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL IMPLANTADO POR LA LSS	295
4. LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL	298
III. LA CREACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ...	301
1. LAS MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS	301
2. LAS LEYES DE CREACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS	303
3. LA ESTRUCTURA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	304
IV. LA INSTITUCIÓN MILITAR DE LA TRANSICIÓN	307
V. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR DURANTE LA TRANSICIÓN	309
1. EL DETERIORO DE LA RED HOSPITALARIA MILITAR ...	309
2. LA CREACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS (ISFAS)	310

	Páginas
2.1. Campo de aplicación	312
2.2. Acción protectora	315
2.3. La integración de las Mutuas de las FAS	319
2.4. Los Mutilados de Guerra por la Patria	321
CAPÍTULO NOVENO. LA PREVISIÓN SOCIAL CONTEMPORÁNEA DESDE LA CE	
I. LA CONFIGURACIÓN POST-CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	323
1. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	323
2. LAS REFORMAS «CONCERTADAS» DE LA SEGURIDAD SOCIAL	326
3. LOS CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y SOCIO-DEMOGRÁFICOS	328
II. LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	329
1. LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS	329
2. LA DESAPARICIÓN DEL RÉGIMEN DE AYUDA FAMILIAR	331
III. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	333
1. EL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS	333
2. EL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO	334
CAPÍTULO DÉCIMO. EL PROCESO DE CONVERGENCIA E INTEGRACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL	
I. CONSIDERACIONES GENERALES	337
II. LA CONVERGENCIA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS CON EL REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL	344
1. CONSIDERACIONES PREVIAS	344
2. LA INTEGRACIÓN EN EL RGSS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2011	346

	<u>Páginas</u>
3. LAS PENSIONES EXTRAORDINARIAS DEL PERSONAL DE LAS FAS Y DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO	350
4. EL TRASPASO DE COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES DE CLASES PASIVAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES	356
CONCLUSIONES	359
BIBLIOGRAFÍA	367

PRÓLOGO

En primer lugar tengo que agradecer a la autora de este trabajo el honor que me dispensa al invitarme a escribir estas líneas.

Corría el verano del año 1986 cuando como Teniente Auditor del Cuerpo Jurídico de la Armada fui destinado a la Asesoría Jurídica del Instituto Social de las Fuerzas Armadas. Debo reconocer que no sabía muy bien los cometidos del Organismo al que iba destinado, así que, no existiendo internet en aquel tiempo, estuve buscando libros y textos legales que me informasen acerca de mi nuevo destino. Lamentablemente, y salvo un texto de la ya desaparecida editorial Lamruja, donde se recogían la Ley y el Reglamento del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y algún texto con referencias parciales al Sistema de clases pasivas del Estado, mi búsqueda no tuvo mucho éxito.

Con el paso del tiempo han visto la luz algunos libros sobre la previsión social militar, en su mayoría dedicados a analizar la normativa vigente en su momento y su aplicación práctica, pero sin profundizar sobre su génesis y evolución.

Esta es una de las principales razones por las que creo que el libro de la Teniente Coronel Auditor M^a Isabel Romero Lucas es de obligada lectura. Si queremos entender la previsión social militar en el presente, es necesario conocer el camino que se ha recorrido desde su origen. En este sentido, y a falta de hacer una lectura más sosegada de la obra, creo que resulta una lectura imprescindible para cualquiera que tenga interés en la materia de la que trata. En la obra se hace una profunda revisión de la historia de la previsión social militar desde sus más remotos antecedentes hasta la actualidad, pasando por las distintas épocas históricas que ha vivido nuestra patria con sus diferentes solu-

ciones de cobertura, pero dejando de manifiesto que la normativa aplicable a los militares iba siempre por delante de lo que posteriormente se reconocería aquellos que no pertenecen al ámbito castrense, evolución que ha tenido como resultado el nacimiento del denominado Estado del Bienestar.

Quiero concluir esta pequeña reseña entroncando con el principio de la misma, pues me doy cuenta de que, de haber estado este libro escrito en el año 1986, me habría resultado mucho más fácil la incorporación a mi destino, al conocer la verdadera naturaleza de lo que en la actualidad constituye el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que no es sino fruto de la evolución histórica de aquellas pioneras prestaciones e instituciones que protegieron a los militares y a sus familias desde la Baja Edad Media.

Finalmente, tengo que agradecer a la Teniente Coronel Romero Lucas, con la que me une una profunda amistad desde que coincidimos precisamente en la Asesoría Jurídica del ISFAS, el ingente esfuerzo que ha puesto en la redacción de este trabajo, esfuerzo que, desde luego, ha merecido la pena y nos ha dejado a todos los que tenemos un mínimo de curiosidad sobre el tema, un trabajo inédito y completo sobre la previsión social militar.

General Consejero Togado D. Antonio Afonso Rodriguez

Asesor Jurídico General del Ministerio de Defensa

PRESENTACIÓN

El texto objeto de la presente publicación coincide, esencialmente, tras algunas adaptaciones y actualizaciones, con la primera parte de la tesis doctoral que con el título: *Ámbito subjetivo de la previsión social militar: evolución histórica y régimen vigente*, fue defendida por la autora, públicamente, en la Universidad Rey Juan Carlos, el día 21 de marzo de 2022, bajo la dirección del catedrático de dicha Universidad, Don Guillermo Barrios Baudor, al que, ya desde este momento, quiero expresar mi más profundo agradecimiento por sus siempre valiosos consejos, sugerencias y críticas, además de su incansable apoyo y aliento durante estos años.

La elección del tema elegido para mi trabajo de investigación obedeció, entre otros motivos, a la constatación del gran desconocimiento que existe sobre los vetustos y pioneros sistemas de protección social militar, no solo en la sociedad en general, sino entre los propios militares. En su mayoría ignoran no solo el precoz y privilegiado entramado asistencial de que gozaron sus predecesores, sino la trascendental aportación que aquellos primeros mecanismos de previsión social tuvieron en la gestación de lo que hoy constituye su especial Régimen de Seguridad Social, que no es sino fruto de la evolución histórica de aquellas incipientes medidas de previsión social cuyo origen se remonta a la Baja Edad Media.

El objetivo de mi trabajo de investigación fue, así, desde el principio, estudiar y analizar las principales prestaciones que los monarcas y gobiernos reconocieron a los militares a lo largo de la historia de España, poniendo siempre el acento en el principal destinatario de las mismas: el personal militar.

Pero, nada más comenzar a abordar dicha investigación, me topé con el primero y principal escollo. La escasez de estudios en la historiografía militar

sobre protección social militar. Con la excepción de algunos trabajos de investigación que se citarán oportunamente, los estudiosos de la historia militar han concedido escasa atención a la organización de los sistemas castrenses de protección social. Lo que sorprende teniendo en cuenta la trascendental contribución que el precoz reconocimiento de las medidas e instituciones protectoras de los riesgos profesionales de los militares, tuvieron en su calidad de vida y en la de sus familiares.

Tampoco los administrativistas han prestado especial atención al tema, seguramente por considerarlo ajeno al Derecho administrativo, lo que llama la atención teniendo en cuenta el carácter de empleados públicos de sus destinatarios. Por no decir de la casi ausencia de referencias a los mismos en los tratados sobre Seguridad Social, en los que, a lo sumo, se hace una mera alusión, si bien es cierto, que para reconocer su carácter pionero y precursor del actual sistema de Seguridad Social. Y ello también extraña teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, aquellas primeras conquistas sociales supusieron una auténtica revolución, dado el nivel de protección social de que gozaba la población en general.

Si bien, nadie pone en duda la precocidad de la protección social de los funcionarios públicos, pues como ya afirmara Luis Jordana de Pozas (1951) «casi todas las medidas concretas de seguridad social se encuentran en el campo de los funcionarios públicos cincuenta o más años antes que en el de la legislación general del trabajo», dentro del colectivo funcional, fue el personal militar el pionero en dicho ámbito, reconociendo el mismo autor que «siempre y, en todas partes, las clases pasivas militares preceden a las civiles». No obstante, aun partiendo de tales premisas, he de reconocer que el resultado de mi investigación ha superado con creces mi impresión inicial. Como se demostrará a lo largo de la presente obra, durante mi labor investigadora he podido comprobar y demostrar que los hombres de armas fueron los primeros asalariados en nuestro país, en estar asegurados frente a todos los riesgos derivados de su quehacer profesional, mediante un seguro totalmente garantizado por el Estado y financiado por el erario público, varios siglos antes de que al resto de los trabajadores se les reconociera un similar nivel de protección.

Es cierto que los profesionales de la milicia siempre han estado expuestos, por las singulares características de peligro en que desenvuelven su actividad, a mayores riesgos que pueden afectar a su integridad física e, incluso, poner en peligro su propia vida; riesgos que, por otra parte, asumen como algo inherente al ejercicio de su profesión. Estas circunstancias y su cercanía a las estructuras de poder determinaron que, desde la antigüedad, los poderes públicos prestasen mayor atención a este colectivo, reconociéndole, bien para compensarles por los

peligros asumidos y sus lesivas consecuencias; bien para servir de estímulo a los que defendían sus intereses con las armas, derechos y prestaciones sociales que, con el tiempo, estos considerarán derechos adquiridos.

Ello nos lleva a reconocer que, a lo largo de la historia, la profesión militar ha servido de estímulo para el establecimiento de instituciones protectoras, actuando los hombres de armas, en este ámbito como en otros muchos, como auténticos precursores de importantes reformas sociales, inspirando unas veces y promoviendo otras la creación de mecanismos protectores que con el paso de los siglos se extenderán al resto de la población.

No obstante, se advierte que las líneas que siguen no pretenden ser un trabajo, ni de sociología, ni de historia militar, lo que sería muy pretencioso por parte de la autora que no es experta en ninguna de ambas disciplinas. Por otra parte, tratar de analizar ocho siglos de protección social, con la profundidad y exhaustividad que merece la materia, sería una empresa inabarcable, que por razones lógicas de extensión excede de la pretensión de este trabajo jurídico de investigación.

Los objetivos de la autora son mucho más modestos. De una parte se ha pretendido esbozar los principales mecanismos protectores que se arbitraron en favor de los integrantes de nuestros ejércitos a lo largo de la historia, para protegerles de los riesgos derivados de la enfermedad, discapacidad, vejez y muerte, que evolucionaron hasta lo que constituye en la actualidad la acción protectora del Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante, RESSFA).

Y, de otra, poner de relieve el carácter revolucionario desde el punto de vista social, que tuvo el reconocimiento de muchas de las prestaciones reconocidas a los militares y a sus familiares, en comparación con el nivel de asistencia social de que gozaba el resto de la población y la importante contribución que aquellos pioneros y privilegiados mecanismos de protección social militar tuvieron en la configuración del régimen de protección social de los empleados públicos e, incluso, en la configuración del propio sistema español de Seguridad Social.

Si bien el objetivo principal de mi trabajo de investigación es el estudio del origen y evolución de los sistemas de protección castrenses, dicho estudio quedaría incompleto si no se relacionase y comparase con el nivel de asistencia social que, en cada momento histórico, poseía el resto de los ciudadanos.

Por otra parte, el devenir histórico nos demuestra que, al igual que los riesgos sociales han evolucionado conforme lo ha hecho el individuo y la sociedad en la que ha vivido, los mecanismos protectores de las necesidades sociales dependen, tanto temporal como espacialmente, de los principios básicos

del Estado que los instrumenta, así como de la situación económico-social de la colectividad en que se instauran. Por ello, el estudio de los variados mecanismos de protección social, requiere el previo conocimiento del ordenamiento jurídico que, en el tiempo y en el espacio, los haya puesto en funcionamiento, lo que exige acudir al criterio cronológico para contextualizarlas en el momento histórico en el que vieron la luz.

Por todo ello, siguiendo un orden cronológico y a lo largo de diez capítulos, que se corresponden con la división tradicional de la historia de España, en cada etapa histórica se comienza esbozando el nivel de asistencia social de que gozaba la población en general, para después analizar, a modo comparativo, las medidas de protección social reconocidas a los integrantes de los ejércitos, con el fin de descubrir los motivos que llevaron a su creación y las razones que aconsejaron sus posteriores reformas. Ello nos permitirá extraer conclusiones que, ya se adelanta, arrojarán un saldo casi siempre positivo a favor de los militares.

Este objetivo exige, aunque sea someramente a fin de no desviarnos del principal objeto de investigación, esbozar en cada etapa el momento de la historia de España en la que nos encontramos y, dentro de ella, analizar, sin ánimo de exhaustividad, la composición social, estructura y organización de los ejércitos y examinar el papel que estos desempeñaban en la organización sociopolítica del país.

Por ello, previamente al estudio de las principales prestaciones sociales reconocidas a los que, a lo largo de la historia de España, han engrosado las filas de los ejércitos, dentro de cada etapa histórica se analiza la composición social de la Institución militar, que ayuda a comprender el nacimiento, alcance y evolución de dichas prestaciones, así como la importante influencia que, en su génesis y desarrollo, tuvo la evolución de la composición social de los ejércitos, y, sobre todo, el proceso de profesionalización y posterior corporativización de la carrera de las armas que tuvo lugar a partir del siglo XVIII.

De todo ello concluiremos que los hombres de armas fueron pioneros, no solo en la protección de su vejez e invalidez, con el precoz reconocimiento de las primeras pensiones de retiro y de invalidez en el siglo XVII, sino también en el amparo de sus supervivientes, con el reconocimiento, en el siglo XVIII, de las primeras pensiones de viudedad y orfandad y la creación de instituciones protectoras de sus huérfanos. Sin olvidar el derecho a la protección de la salud, que los hombres de armas y sus familiares disfrutaron varios siglos, antes de que se reconociera el derecho a la asistencia sanitaria de la población con carácter general.

Por ello no extraña que el completo nivel de protección social de que disfrutaban dichos profesionales constituyera el modelo o prototipo al que aspirarán las organizaciones obreras y los reformadores sociales, cuyas luchas y estudios a finales del siglo XIX, darán lugar a la configuración de nuestro actual sistema de Seguridad Social.

No cabe duda de que, en nuestro país, como en los demás países de nuestro entorno, la «previsión social» como acción pública estatal protectora de riesgos sociales, que con el tiempo evolucionará hasta lo que hoy conocemos como Seguridad Social, tuvo su origen en aquellas primeras medidas e instituciones protectoras que comenzaron a esbozarse en la Baja Edad Media y alcanzaron su pleno desarrollo en el primer tercio del siglo XX.

Y así llegaremos a la principal conclusión del presente estudio, a saber, que, en justicia, podemos afirmar que lo que hoy conocemos como Seguridad Social, pieza esencial del Estado del Bienestar que disfrutamos, hunde sus raíces en aquellas primeras medidas e instituciones de protección social que los sucesivos monarcas y gobiernos arbitraron en favor de los integrantes de los ejércitos y de sus familiares, que con el tiempo inspiraron las que se reconocerán al resto de los asalariados, que surgirán, a semejanza, cuando no a imitación, de las que venían disfrutando los hombres de armas varios siglos atrás.

Para finalizar esta presentación, quiero dejar constancia de mi enorme agradecimiento al catedrático D. Antonio Sempere Navarro, por haberme acogido en su «familia académica», haber accedido a ser presidente del tribunal ante el que defendí mi tesis doctoral, por su extrema generosidad en la puntuación otorgada a la misma y por haberme posibilitado la presente publicación en esta relevante editorial.

Por último, quiero dar las gracias a mi familia, padres y hermanos y, especialmente, a mi hija, lamentando siempre el tiempo que les he robado durante estos años, así como a mis jefes, amigos y compañeros. Sin su constante apoyo, aliento y comprensión no habría podido culminar el trabajo de investigación que ahora se presenta.

Madrid, a 25 de mayo de 2022

ABREVIATURAS

<i>AATC</i>	<i>Autos del Tribunal Constitucional</i>
<i>AGM</i>	<i>Archivo General Militar, Segovia</i>
<i>AINSA</i>	<i>Administración Institucional de la Sanidad Nacional</i>
<i>ATC</i>	<i>Auto del Tribunal Constitucional</i>
<i>BCA</i>	<i>Biblioteca de Ciencia y Artillería</i>
<i>BCGA</i>	<i>Biblioteca del Cuartel General de la Armada</i>
<i>BCM</i>	<i>Biblioteca Central Militar, IHCM</i>
<i>BMN</i>	<i>Biblioteca del Museo Naval,</i>
<i>BN</i>	<i>Biblioteca Nacional, Madrid</i>
<i>BOD</i>	<i>Boletín Oficial de Defensa</i>
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
<i>CC AA</i>	<i>Comunidades Autónomas</i>
<i>CDL</i>	<i>Colección de Decretos y Leyes</i>
<i>CEHIPAR</i>	<i>Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo</i>
<i>CESEDEN</i>	<i>Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional</i>
<i>CESIC</i>	<i>Centro Superior de Investigaciones Científicas</i>
<i>CLE</i>	<i>Colección Legislativa de España</i>
<i>CLET</i>	<i>Colección Legislativa del Ejército</i>
<i>FAS</i>	<i>Fuerzas Armadas</i>
<i>IHCM</i>	<i>Instituto de Historia y Cultura Militar</i>
<i>IHCN</i>	<i>Instituto de Historia y Cultura Naval</i>
<i>INAP</i>	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>
<i>INAS</i>	<i>Instituto Nacional de Asistencia Social</i>
<i>INCN</i>	<i>Instituto de Historia y Cultura Naval, Madrid</i>
<i>INI</i>	<i>Instituto Nacional de Industria</i>
<i>INP</i>	<i>Instituto Nacional de Previsión</i>
<i>INSALUD</i>	<i>Instituto Nacional de Salud</i>
<i>INSERSO</i>	<i>Instituto Nacional de Servicios Sociales</i>
<i>INSS</i>	<i>Instituto Nacional de la Seguridad Social</i>

■ LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

<i>INTA</i>	<i>Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas»</i>
<i>ISFAS</i>	<i>Instituto Social de las Fuerzas Armadas</i>
<i>ITM</i>	<i>Instituto Tecnológico «La Marañosa»</i>
<i>IUGM</i>	<i>Instituto Universitario Gutiérrez Mellado</i>
<i>LABINGE</i>	<i>Laboratorio de Ingenieros del Ejército «General Marvá»</i>
<i>LGSS</i>	<i>Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre</i>
<i>LODN</i>	<i>Ley Orgánica de Defensa Nacional</i>
<i>LOTIC</i>	<i>Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional</i>
<i>LSS</i>	<i>Texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril</i>
<i>LSSFA</i>	<i>Texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio</i>
<i>MUFACE</i>	<i>Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado</i>
<i>MUGEJU</i>	<i>Mutualidad General de la Judicatura</i>
<i>ob. cit.</i>	<i>Obra citada</i>
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
<i>REDEM</i>	<i>Revista española de Derecho Militar</i>
<i>RENFE</i>	<i>Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles</i>
<i>REP</i>	<i>Revista de Estudios Políticos</i>
<i>RETA</i>	<i>Régimen Especial de Trabajadores Autónomos</i>
<i>RESSFA</i>	<i>Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas</i>
<i>RESSPAJ</i>	<i>Régimen Especial de Seguridad Social del personal de la Administración de Justicia</i>
<i>RGSSFA</i>	<i>Reglamento General de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas</i>
<i>RGSS</i>	<i>Régimen General de la Seguridad Social</i>
<i>SOE</i>	<i>Seguro Obligatorio de Enfermedad</i>
<i>S.M.</i>	<i>Su Majestad</i>
<i>SOVI</i>	<i>Seguro Obligatorio de Vejes e Invalidez</i>
<i>STC</i>	<i>Sentencia del Tribunal Constitucional</i>
<i>STS</i>	<i>Sentencia del Tribunal Supremo</i>
<i>TC</i>	<i>Tribunal Constitucional</i>
<i>TS</i>	<i>Tribunal Supremo</i>
<i>TSJ</i>	<i>Tribunal Superior de Justicia</i>
<i>UME</i>	<i>Unidad Militar de Emergencias</i>
<i>UNED</i>	<i>Universidad Nacional de Educación a distancia</i>
<i>Vid.</i>	<i>Véase</i>
<i>VV AA</i>	<i>Varios autores</i>

CONSIDERACIONES PREVIAS

I. EJÉRCITO Y SOCIEDAD

1. El Ejército como institución social

No cabe duda de que los ejércitos o las Fuerzas Armadas (FAS), conforme a la terminología actual, constituyen una institución omnipresente en todas las etapas de desarrollo de las sociedades humanas. Entre todas las instituciones creadas por el hombre para alcanzar y mantener su bienestar y seguridad, el Ejército es la más permanente, por cuanto nace y perdura en todos los pueblos y civilizaciones que han asistido al surgimiento y al ocaso de otras instituciones.

A lo largo de la historia, todas las sociedades humanas han necesitado de una fuerza que les diera seguridad y las defendiera de las amenazas que pudieran venir del mundo exterior. Al fin y al cabo, la finalidad de los ejércitos es la de velar y garantizar la paz y es la paz la que justifica su existencia, *si vis pacem, para bellum*. Paz que es necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad, el desarrollo en libertad del individuo y el normal desenvolvimiento del resto de las instituciones.

Por ello, en cualquier sociedad moderna, la comunidad, el Estado, dota al Ejército de los elementos personales y de los medios materiales necesarios para que este de seguridad a aquel, defendiéndole de las amenazas externas que puedan poner en peligro su propia supervivencia y el libre desarrollo de la sociedad. Desde esta perspectiva, el Ejército es, al mismo tiempo, instrumento de paz y de fuerza, entendiendo por paz la tranquilidad en el orden, lo que

supone que también es una garantía de la libertad, porque solo hay libertad donde reina la paz y el orden¹.

Por ello, en el aspecto objetivo, el Ejército es garantía del orden, y en el aspecto subjetivo, es ejemplo y reserva de virtudes que se corresponden con los valores que asumen sus integrantes como un auténtico código moral que debe orientar en todo momento su conducta. Valores, tales como el honor, el espíritu de servicio, la abnegación, la disciplina, y el sacrificio, hasta el punto de entregar la vida, si fuere necesario, en el cumplimiento de su deber, dignifican y revalorizan la actuación de las FAS ante la sociedad.

La concepción institucional de las FAS, que inspira en gran parte el modelo de organización militar en España, se caracteriza, entre otros aspectos, por exigir a todos los componentes de la Institución su adhesión a un orden de valores morales compartido considerado indispensable para mantener la unidad y cohesión interna y asegurar la eficacia en el cumplimiento de sus misiones. Ese código moral, que hunde sus raíces en la creación de los ejércitos permanentes al principio de la época contemporánea, aporta unas referencias y sirve guía de acción. Con él la Institución castrense se garantiza la unidad de acción de sus miembros al ser sus respuestas frente a un mismo estímulo similares. Desde esta perspectiva, lo militar se transforma en una de esas atalayas que la sociedad ha perdido, actuando como reserva de virtudes y valores que están en la base de su existencia².

¹ En este aspecto partimos de la tradicional consideración del Ejército como institución, en los términos acuñados por Hauriou y que recogió SERRANO VILLAFANE, E.: «El Ejército, institución social, jurídica y política», *Revista de Estudios Políticos (REP)*, n.º 185, Madrid, 1972. En este sentido, SERRANO VILLAFANE afirmaba que el Ejército posee las notas de objetividad, organización, permanencia y fin, que caracterizan la institución. Consideraba el autor que se trata de una institución encuadrada en la Administración General del Estado, como prolongación del poder ejecutivo, que encarna la idea de defensa, organizada jerárquicamente, y que posee una función coactiva general y otra concreta de mantenimiento de la seguridad interior, del orden institucional y de la paz pública y, en definitiva, de la libertad, porque «solo es posible la libertad cuando el orden y la paz están garantizados». Además, apuntaba que la consideración del Ejército como organismo permanente de garantía del ser mismo de la Patria, le confiere el carácter de *institución política* de primer orden. Por eso, ningún sector orgánico ni social ha tenido mayor trascendencia política durante el período constitucional que el Ejército. Y, por esa misma razón, todos los Estados modernos en sus leyes fundamentales o constituciones atienden, sin excepción, a la institución militar como la primera entre las demás del Estado. Por otra parte, consideraba al Ejército una *institución jurídica*, señalando que la actividad militar del Estado, la acción administrativa del Ejército, es actividad plenamente jurídica, «son jurídicos los criterios directivos, la forma y método de acción; jurídica la formación cultural de los funcionarios de la Administración llamados a aplicar las normas directrices. Y jurídica, en fin, la ciencia que estudia las relaciones y elabora su contenido: el Derecho militar que podemos definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y actividad de la Administración militar». Y añadía que, «al ser guarda de la paz y del Derecho, el Ejército se pone activamente al servicio del bienestar social, ya que donde rige la soberanía del Derecho y donde la paz campea hay bienestar colectivo e individual».

² Según AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F.: «El fin de la posmodernidad y el retorno a los valores», en *Valores y conflictos. Aproximación a la crisis*, Monografías 132, Escuela de Altos Estudios de

Partiendo de esta premisa, el estudio de la institución militar puede abordarse desde una doble perspectiva. Primero, como organización e instrumento poderoso, *fuerza armada*, al servicio, primero del Monarca absoluto, y después, de la Administración pública, lo que la convierte potencialmente en un elemento con poder de transformación del sistema organizativo público, al ostentar el monopolio del uso legítimo de la violencia legal del Estado. Y, en segundo lugar, desde el punto de vista del elemento personal, esto es, de los hombres y mujeres que a lo largo de la historia han engrosado sus filas, lo que nos conduce al estudio de la institución castrense como institución social.

La consideración del Ejército como institución social, parte del reconocimiento de una doble realidad: los ejércitos se nutren de miembros de la sociedad y a esa misma sociedad sirven. La institución castrense es, por tanto, la misma comunidad organizada para sostener su personalidad, por ello tiene su fundamento jurídico en la ciudadanía. Los ejércitos, en cuanto se nutren de ciudadanos, son fiel reflejo de la propia sociedad que los ha creado, y, en este sentido, se identifican con la comunidad a la que deben su existencia.

Por ello, el devenir histórico nos demuestra que en todos los tiempos ha existido una relación simbiótica de mutua retroalimentación entre los ejércitos y la sociedad, pues esta lo ha nutrido siempre con sus miembros, y aquel le ha devuelto con creces dicho sacrificio. En este sentido, el Ejército sin el apoyo de la comunidad no es nada, y esta sin el Ejército carece de la fuerza necesaria que garantice la seguridad, el orden institucional y la paz pública necesarios para su supervivencia³.

A esta consideración del Ejército como institución social están vinculadas la superación y la decadencia de las sociedades, y, por ende, de los propios Estados a cuyos intereses sirven. Así, como institución social, aparece arraigada en la sociedad contribuyendo al proceso de evolución de todas las civilizaciones y pueblos; sobreviviendo a las crisis tanto nacionales como internacionales y renovándose en un proceso constante de transformación y modernización para adaptarse tanto a los cambios sociales como a las exigencias derivadas de

la Defensa, Madrid, febrero 2013, pp. 15-30, la variable decisiva son las actitudes; no son los valores ni el sistema de valores, la clave son las actitudes, el compromiso, la ejemplaridad. El meollo de la cuestión no se sitúa así en los valores sino en los comportamientos, en la praxis. Lo militar encarna un ideal, por eso en el ámbito militar no hay tanta diferencia entre el deber ser y el ser, entre pensamiento y acción, entre ética y comportamiento (...) No es tan importante el hecho como la intención, aunando ideal y praxis, constituyéndose por ello en una moralidad, en un ejemplo y por tanto en un camino.

³ En esta línea, SERRANO VILLAFANE, E.: *ob. cit.*, p. 76, consideraba al Ejército «la institución más amada y la más temida del hombre, la escuela en que las sociedades forman su calidad y su poderío para garantizar su vida defendiéndose; el soporte de su desarrollo y plenitud».

las nuevas amenazas a la seguridad y bienestar de la comunidad, y a las impuestas por el trepidante progreso tecnológico.

Ha de reconocerse el trascendental papel que, en el terreno social, los ejércitos han desempeñado desde la Antigüedad como eslabón crucial de un engranaje que ha generado cambios en las estructuras sociales, contribuido a asentar nuevos planteamientos sociales y nuevos posicionamientos de poder.

Para empezar, debemos recordar la influencia que tuvieron en la gestación de muchas de las ciudades actuales, cuyo origen ha de buscarse en el inicial asentamiento de tropas, y la trascendental contribución de los primeros ejércitos al desarrollo de esos nuevos núcleos urbanos mediante la creación de obras públicas e infraestructuras, muchas de las cuales han llegado hasta nuestros días. Todo ello supuso un importante factor de transformación de las condiciones de vida de sus habitantes y de las estructuras sociales de la época, entre las que destaca la construcción de la red viaria con su importante contribución al tránsito de personas y mercancías, pero también y sobre todo, al trascendental intercambio cultural entre los pueblos⁴.

Efectivamente, el asentamiento de los campamentos militares y el establecimiento de su organización administrativa constituyeron un elemento fundamental en el crecimiento de las ciudades, y, en general, en el desarrollo social y económico de las primitivas comunidades⁵.

Pero, además de su influencia en el desarrollo de las ciudades, soporte fundamental en el desarrollo de las sociedades modernas, ha de reconocerse el importante papel que los ejércitos han jugado desde la antigüedad en la promoción social de los individuos que pasaban a engrosar sus filas, sobre todo, cuando el reclutamiento tuvo lugar en regiones con limitadas posibilidades económicas. El Ejército representó para ellos un lugar digno donde aprender

⁴ ROLDÁN HERVÁS, J. M.: «La incidencia del Ejército romano en el poblamiento del N.O de Hispania», en *Ejército y Sociedad*, Universidad de León, 1986, pp. 13-49, recuerda el papel crucial que desempeñó el ejército romano en la transformación de las estructuras tradicionales indígenas. En concreto, destaca su influencia en el poblamiento del noroeste de la península, mediante la construcción de campamentos estables que dieron lugar con el tiempo a la creación de ciudades, como León (Legio), con marcado carácter militar. También el importante papel que tuvo en el urbanismo de esos núcleos urbanos y, en concreto, en la creación de obras públicas e infraestructuras, entre las que destaca la construcción de la red viaria como el elemento de mayor trascendencia en el proceso de transformación de las condiciones y régimen de vida de las comunidades indígenas, al posibilitar las comunicaciones y el intercambio de hombres, mercancías e ideas en un grado hasta entonces desconocido.

⁵ ROLDÁN HERVÁS, J. M.: *ob. cit.*, señala que el establecimiento de una legión, con un potencial de 5600 hombres, lógicamente atrajo a comerciantes y artesanos que acudieron a hacer negocio con el abastecimiento de la tropa y con la satisfacción de sus necesidades personales y, por otra parte, a la comandancia del campamento le interesaba disponer en sus inmediaciones de las fuerzas e instalaciones que se encargaban del aprovisionamiento. De esta forma fueron gestándose muchas de las ciudades que hoy conocemos.

una profesión y ganarse el sustento, siendo, en muchos momentos históricos como se estudiará más adelante, un importante vehículo de culturización e incluso de ascenso en la escala social.

Por otra parte, no cabe duda de que, en todas las épocas históricas, la organización militar está estrechamente relacionada con las estructuras de poder. La comunidad tiene el deber y el derecho de defenderse y, para ello, delega en un grupo de hombres –actualmente también mujeres– el ejercicio de la fuerza, cuyo monopolio solo ostenta el Estado y al que encomienda la tarea fundamental de disponer todos los medios necesarios para organizar la defensa de su propia existencia.

Así, a lo largo de la historia y en todos los países y épocas, las diferentes formas de desplegarse la relación entre el poder, llamémosle político o civil, y la fuerza armada han definido la propia organización social⁶. Por ello y por el fundamental papel del Ejército como garante de la propia existencia del Estado al que sirve, las leyes fundamentales o constituciones de todos los Estados modernos contemplan, sin excepción, a la institución militar entre las principales instituciones del Estado.

Las proyecciones, tanto nacionales como internacionales, de las FAS y su cooperación al bien común están siempre en relación con las conexiones que ligan a la sociedad con la institución armada. Estas conexiones son recíprocas, pues condicionan la actuación del instrumento de fuerza que constituye el Ejército, revelándose este como un eficaz instrumento de progreso de la comunidad a la que sirve, ya que la seguridad que proporciona y garantiza confiere al Estado el soporte necesario para el normal desenvolvimiento de la actividad del resto de las instituciones y agentes sociales⁷.

De la importancia del estudio de las relaciones entre la sociedad civil y la *fuerza armada*, en base al pensamiento militar y a la opinión pública, es buena muestra la historia de España de los últimos 150 años, claro ejemplo de las repercusiones que una relación divergente entre los grupos sociales civil y militar puede tener sobre el bien común de la nación y la convivencia pacífica de sus habitantes. Está fuera de toda duda el determinante papel que la institución militar ha desempeñado en la historia de España, hasta el punto de que

⁶ En este sentido, SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, p.13, afirmaba que «las relaciones entre el poder civil y el poder militar constituyen clave esencial para la comprensión de la historia contemporánea española».

⁷ ROJO LLUCK, V.: *El Ejército como institución social*, Madrid, 1968, p. 75, calificaba el Ejército como «órgano de cooperación social, instrumento de paz y de progreso, escuela de formación, reserva de virtudes, institución social».

podemos afirmar que, para entender su devenir histórico en su plenitud, es fundamental conocer la historia de su Ejército.

Así, anticipándonos de manera resumida a las conclusiones que extraeremos del presente trabajo, durante el Renacimiento, los ejércitos fueron una pieza clave en la evolución y desarrollo de la estructura estatal. En la Ilustración, gran parte de la Administración central, regional y colonial fue gestionada por militares y oficiales artilleros e ingenieros contribuyeron al progreso tecnológico e industrial, siendo sus academias las precursoras de la ingeniería española. De la mano de los oficiales decimonónicos llegó el liberalismo y la revolución democrática con el general Prim. Asistimos después a cincuenta años de pretorianismo, cuando la Institución castrense se erigió en poder tutelar del Estado y otros tantos de militarismo durante los cuales el Ejército asumió funciones totalizadoras sobre el país.

Por otra parte, el devenir histórico nos demuestra que, en todo tiempo y lugar, es necesario que exista armonía entre la sociedad y su Ejército. Si dicha armonía no existe o se rompe, si hay desconexión entre los intereses militares y la sociedad, la acción de la Institución castrense resulta ineficaz por faltarle el necesario apoyo social. Porque lo social y lo castrense, el Ejército y la sociedad no pueden disociarse. Por estas razones, en los últimos años, el estudio de la institución militar ha despertado el interés, no solo de la ciencia propiamente militar –la estrategia, la táctica, la logística y la historia militar–, sino también de las ciencias sociales, jurídicas y políticas.

Afortunadamente, los estudios sobre historia militar y sobre el mundo militar en general han experimentado un importante desarrollo en las últimas décadas, ampliando su campo de investigación desde diversas perspectivas y con distintos criterios. Entre ellos destacan los estudios efectuados con criterios sociológicos⁸.

En este sentido, han visto la luz numerosos estudios sobre historia y sociología militar que, tras la investigación y análisis de la propia documentación generada por los ejércitos a lo largo de la historia de España y que se encuentra en los diferentes Archivos militares, han dado a conocer diversos aspectos de las relaciones de la institución castrense con la sociedad española y su incidencia en esta a lo largo de la historia⁹.

⁸ Como ya afirmaba DIEZ-ALEGRÍA, M.: *Ejército y sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, p. 13. El Ejército «por la mera razón de su existencia, constituye un problema jurídico-político, sociológico, económico y hasta filosófico de primera magnitud».

⁹ Para la investigación sobre la materia a través de los fondos documentales oficiales, resulta de interés la *Nueva guía para la investigación sobre los Ejércitos de la España contemporánea*, FRIEYRO DE LARA, B.: IUGM, Madrid, 2016. También, Portal de Cultura de Defensa (n. d). *Archivos*, <http://www.portalcultura.mde.es/cultural/archivos/>.

2. La función social del Ejército

La historia nos demuestra que cuando el Ejército está arraigado en la sociedad, aquel actúa como una auténtica institución social y le devuelve a la sociedad las valiosas aportaciones de su función social. En este sentido, han sido tan numerosas las proyecciones sociales del Ejército en funciones de educación, enseñanza, progreso, formación profesional, asistencia sanitaria y social, previsión y colaboración de sus Unidades con la sociedad, principalmente en ocasiones de calamidades y catástrofes, que cualquiera de estas manifestaciones bastaría para calificarle plenamente de verdadera institución social. Pero la simple enumeración de las actividades sociales desempeñadas por el Ejército a lo largo de la historia de España, y no digamos la consideración detenida de alguna de ellas, alargaría desmesuradamente este apartado del presente trabajo, que no pretende nada más que dar una visión de conjunto a modo de introducción.

Además, es un hecho histórico que la Administración militar se ha adelantado a la Administración civil en la creación y atención de muchas necesidades sociales, tales como: prestaciones sanitarias médico-farmacéuticas, indemnizaciones y pensiones, colegios de huérfanos, beneficios económicos de carácter familiar, economatos, etc. Asimismo, son muchas las instituciones de todo orden de las que la Administración militar es notable precedente respecto de la Administración civil, tales como los órganos técnicos permanentes para la programación y especialización de servicios (Estados Mayores, buen precedente de las recientes Secretarías Técnicas de los Ministerios civiles), los Centros de formación y especialización de funcionarios (academias y escuelas militares), los aumentos periódicos de carácter económico (quinquenios, trienios), etc.

Incluso conviene recordar que la Administración pública, en los países del continente europeo, arranca del modelo cuasi militar napoleónico y son evidentes los puntos de contacto con la Administración militar, que constituye uno de los arquetipos de la organización administrativa, comenzando por la organización jerárquica del personal, en la que los sistemas modernos de relaciones humanas han encontrado aprovechables enseñanzas.

Es más, la doctrina administrativa suele vincular el nacimiento del concepto de funcionario, entendido como profesional que presta sus servicios de manera estable a la Administración, integrado en una estructura jerárquica y a cambio de una remuneración fija, con la figura del militar que integró los ejércitos permanentes a partir del siglo XVIII, y que del ámbito castrense derivará hacia el ámbito civil, ejerciendo su influencia en diversos aspectos de la rela-

ción funcionarial como, la ordenación jerárquica del personal, la creación de las clases pasivas o el establecimiento de centros permanentes de formación ¹⁰.

Añádase a ello que, desde comienzos del citado siglo, fue habitual que los oficiales gestionaran asuntos públicos ajenos a su profesión, compatibilizando funciones civiles y castrenses. Así, los primeros borbones vincularon habitualmente el ejercicio de la autoridad administrativa colonial, regional y local a la profesión militar, este fue el caso de los capitanes generales, virreyes, intendentes, gobernadores y corregidores. De esta forma, la oficialidad del Ejército constituyó entonces el principal vivero de «funcionarios del Estado», al tratarse de miembros de la entera confianza del monarca y con buena formación técnica y humanística ¹¹.

En otro orden de cosas, podemos afirmar que, con carácter general, la institución militar ha sido un eficaz instrumento de progreso porque, al dar estabilidad a la organización política, tutela el desarrollo de la actividad social y cultural, cuando no es el mismo Ejército el actor principal de las investigaciones y técnicas más innovadoras. Tenemos que reconocer que el Ejército como institución social es un instrumento valiosísimo para el progreso, ya que, aparte de haber sido una formidable escuela de cultura contribuyendo a la formación de los que, en todos los tiempos, han pasado por sus filas, la Institución castrense ha promovido y desarrollado muchos de los grandes adelantos científicos y tecnológicos que hoy disfrutamos.

No cabe duda de que los avances tecnológicos más importantes en todos los tiempos estuvieron de algún modo relacionados con la defensa, puesto que, en su mayor parte –los relativos a la energía atómica, sistemas de armas, tecnología del espacio, la aviación o el transporte– exigen procesos demasiado extensos y costosos para ser explotados por individuos o empresas privadas. Es este un hecho evidente y reconocido, sobre todo después de los sorprendentes ingenios de las grandes guerras y de su contribución a la investigación y progreso de las ciencias, que han demostrado esa reciprocidad entre lo civil y lo militar, entre la universidad y las academias militares, en resumen, entre la sociedad y su Ejército ¹².

¹⁰ Se produjo el fenómeno que GUAITA, A. definiera como «anticipación de la Administración militar respecto de la civil»: Administración Pública y Defensa Nacional, Estudios Administrativos, Madrid, 1931, p. 13; y, en similares términos, MUÑOZ ALONSO, J. M.: «Derecho Administrativo Militar», vol. II, *El Estatuto personal*, Edit. Central de Artes Gráficas, S.A., Madrid, 1989.

¹¹ En este sentido se pronuncia PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, segunda edición, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 34.

¹² DIEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ, M.: *ob. cit.*, pp. 43-44, ya reconocía que, siendo el primer deber del Ejército, indudablemente, constituir el medio coactivo del Estado, también tiene el deber social y econó-

Nuestro Ejército, como todos los ejércitos modernos, no ha sido ajeno a la evolución intelectual y técnica de cada momento histórico. Lo cierto es que, desde Garcilaso, Cervantes, Calderón, Lope de Vega a Ramón y Cajal y Gómez Ulla; de Isaac Peral a Juan de la Cierva y Goicoechea; de Martínez Campos a Vigón, Diez-Alegría y Otero Navascues, entre otros muchos, un buen número de intelectuales y hombres importantes en el campo de las letras, de la ciencia o la tecnología, la mayoría anónimos, han sido militares y han hecho aportaciones muy valiosas al progreso de la comunidad.

En este sentido, es de justicia recordar la importantísima contribución que al desarrollo de la industria y de las ciencias en general tuvieron, desde el siglo XVIII, los oficiales de los Cuerpos de Artillería y de Ingenieros, siendo la élite científica y técnica de la Ilustración española. Oficiales para cuya formación el Estado no escatimó medios humanos ni materiales, dotándoles de escuelas de altísimo nivel, como la Real Sociedad Militar de Matemáticas de Madrid para el estudio de la física aplicada a la milicia; o el Laboratorio de Química del Alcázar de Segovia, dirigido por Louis Proust, en donde enunció la ley de proporciones definidas y desde donde impartió clase a los alumnos del Real Colegio de Artillería durante veinte años¹³.

Pero lo importante no son las personas aisladamente consideradas, sino el esfuerzo que la institución militar ha hecho y continúa haciendo por reforzar nuestra industria, tanto civil como militar. La creación en los tres ejércitos de escuelas dedicadas a la formación de oficiales, técnicos e ingenieros proporcionó a las FAS profesionales excelentemente cualificados para hacer frente a las cambiantes amenazas que atentan contra la seguridad nacional.

Con carácter general y sin ejemplos, que serían innumerables y siempre incompletos, se puede afirmar que el Ejército y las ciencias han procedido en beneficiosa correspondencia. Porque si bien es cierto que los ejércitos se han aprovechado de los progresos de las ciencias, ha de reconocerse, sin lugar a dudas, que el arte militar y la guerra, aunque esta no sea deseable en ningún

mico de contribuir a la atención de los sectores más necesitados, de colaborar en la educación en la salud pública y de participar, dentro de su escala, en el desarrollo socio-económico del país.

¹³ Como recuerda PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, ob. cit., p. 53, oficiales allí formados fueron los que se encargaron de explotar la minería hasta la creación del Cuerpo de Ingenieros de Minas en 1777; o los que dirigieron técnicamente las reales fábricas fundadas por los monarcas ilustrados a fin de impulsar la industria española. También fueron artilleros los artífices del primer globo aerostático que se elevó en la península. Por otra parte, ingenieros militares abrieron al tránsito rodado los pasos de Guadarrama y Despeñaperros, construyeron los puentes de Segovia sobre el Manzanares y el de Aranjuez sobre el Jarama o los canales Imperial de Aragón y de Castilla, todos ellos hoy todavía en uso; y los que patrocinaron la creación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, cuya escuela fundó el Teniente General Agustín de Bethencourt en 1802.

caso, han estimulado e impulsado, como ningún otro motor social, el nacimiento y desarrollo de las ciencias en las más variadas aplicaciones ¹⁴.

No obstante, a pesar de la importante contribución en el desarrollo y avance de las ciencias y de la investigación, lo esencial de la institución armada sigue siendo el hombre, que no deja de ser, en esencia, un ciudadano de uniforme. El Ejército es, ante todo, una agrupación humana, por lo que no tendría sentido considerarle como institución social si no fuese por los hombres y mujeres que lo integran ¹⁵.

Desde esta perspectiva, el estudio del elemento personal de la *fuerza armada* nos adentra en el conocimiento de la sociedad existente en cada momento histórico, su nivel cultural, sus necesidades, preocupaciones y anhelos. Como hemos señalado, la institución militar no es sino fiel reflejo de la sociedad que la crea y de la que se nutre, con sus virtudes y sus defectos.

En este sentido, los ejércitos de reemplazo, desde que se crearon en el siglo XVIII, ejercieron una influencia notable sobre el desarrollo de las sociedades de cuyos miembros se nutrían. Entre la llegada a filas y el licenciamiento se educaba a las quintas, mientras la institución castrense se realimentaba al ritmo de la sociedad. Sistemas como las milicias universitarias permitieron formar a las élites e influir así sobre ellas, con lo que a medio plazo se influía sobre el conjunto de una sociedad.

En cumplimiento del servicio militar obligatorio, durante el siglo XX, la gran mayoría de los jóvenes españoles pasaron por las filas del Ejército y, dentro de este, recibieron, además de la instrucción e información indispensables, la formación y educación que le proporcionaron sus oficiales ¹⁶. De aquí la

¹⁴ La contribución de las FAS al desarrollo tecnológico continúa en la actualidad, pudiendo citarse a modo de ejemplo –y sin despreciar otros campos de actuación en los que coadyuvan al progreso de la sociedad y cuya simple referencia excedería del objeto del presente trabajo– la actividad llevada a cabo por el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA), Organismo Público de Investigación dependiente del Ministerio de Defensa que, además de realizar actividades de investigación científica y de desarrollo de sistemas y prototipos en su ámbito de conocimiento (aeronáutica, espacio, hidrodinámica, seguridad y defensa), presta servicios tecnológicos a empresas, universidades e instituciones. A lo largo de sus más de 75 años de existencia, han sido entrenados en sus instalaciones generaciones de científicos e ingenieros.

¹⁵ En este sentido, SERRANO VILLAFANE, E.: *ob. cit.*, p. 74, señalaba que el Ejército es, ante todo, una agrupación humana, una familia, una comunidad de intereses y de fines ideales comunes ligados por la jerarquía, la disciplina y el honor, y el servicio a la sociedad, y añadía, que la función social más importante que cumple es la de «ser escuela y reserva de virtudes, en lo cual reside un gran poder espiritual, al fundir, armonizar y desarrollar las de índole civil con las genuinamente militares para aplicarlas en las horas de peligro a la defensa del Estado». En este sentido, destacaba las aportaciones que, en reciprocidad, ha hecho el Ejército en la formación y promoción de la juventud que ha pasado por sus filas, «imprimiéndoles unas virtudes que reforzarán o sustituirán en su caso a las virtudes sociales que la convivencia, cada día más compleja, exige».

¹⁶ GARCÍA SANZ, B.: «Ejército y sociedad», *Valores y conflictos. Aproximación a la crisis*, Monografías 132, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, febrero 2013, pp. 33-55. Analiza la influen-

importancia que se dio a la preparación intelectual y moral de estos. Desde el momento de su incorporación a filas, el ciudadano, vestido de uniforme, con independencia de su estatus social, recibía una instrucción completa que abarcaba todos los aspectos de una auténtica formación integral que hacían de él un soldado ejemplar y un ciudadano útil a la sociedad. La preparación física, moral, cultural y cívica, tenían, junto a la necesaria instrucción táctica, un lugar destacado¹⁷.

Durante muchos años, destacó la función social de la institución militar como escuela y centro de formación de los ciudadanos que se integraban en sus filas. La lucha contra el analfabetismo fue llevada de forma rigurosa y eficaz por todos los Cuerpos militares y de sus modestas academias (que eran verdaderas escuelas de enseñanza primaria) aprendieron a leer y escribir más del 90 por ciento de los reclutas analfabetos.

Pero la labor social del Ejército en el aspecto cultural fue mucho más ambiciosa, extendiéndose a la formación profesional, con el objetivo de hacer de los soldados unos especialistas, facilitándoles su porvenir y colocación profesional al ser licenciados y proporcionando a la sociedad unos trabajadores disciplinados y útiles.

Desde los primeros precedentes, hace más de un siglo, las escuelas de formación profesional obrera de la industria militar se multiplicaron, sobre todo, en establecimientos dependientes de la Dirección General de Industria Militar, Jefatura de Transmisiones del Ejército, Escuelas Prácticas de los Regimientos dependientes de la Jefatura del Servicio Militar de Ferrocarriles, Bases de Automovilismo, Escuelas Regionales de Promoción Profesional, etcétera. En dichos centros se entregaron miles de títulos de casi una treintena de especialidades, que permitió a los soldados, una vez licenciados, pasar a ocupar puestos de trabajo en bases de parques y talleres de automovilismo, en RENFE, compañía telefónica, aviación civil y otras muchas actividades profesionales en empresas particulares. En este esfuerzo, a fin de aprovechar el paso de los ciudadanos por los cuarteles para prepararlos profesionalmente y facili-

cia del ejército en la sociedad a través de los hombres que integraron sus filas a lo largo de la historia y afirma que la desvinculación del ejército con la sociedad se hizo más profunda desde que este se profesionalizó.

¹⁷ En este sentido, la Ley del Servicio militar, de 27 de julio de 1969, y su Reglamento, de 6 de noviembre siguiente, consideraban el servicio militar obligatorio «un instrumento para la formación espiritual, física y cultural y para la promoción social de la juventud española». Así lo declaran expresamente el artículo 1.º de la ley y del Reglamento. Y, más concretamente, se consagra esta promoción cultural y técnica, que es social, cuando en los artículos 8.º de la ley y 17 del Reglamento decía que «en la medida en que sea compatible con el servicio militar en filas, se promocionará en los tres Ejércitos la educación y cultura de los soldados, así como, según su aptitud, la formación profesional acelerada de los mismos en las distintas especialidades y oficios».

tar su inserción en la sociedad, se constata la más eficaz colaboración social del Ejército al bienestar común que reafirma su carácter de verdadera institución social.

En este ámbito debemos mencionar el más conocido y resaltado actualmente: nos referimos a la formación del militar profesional. Y esta en su doble aspecto: la formación del militar profesional y la formación profesional del militar, durante su permanencia en filas, para devolverle a la sociedad como buen profesional, técnico y útil a la comunidad. En este sentido, la enseñanza militar, como se estudiará más detenidamente en la segunda parte de este trabajo, está en la actualidad plenamente integrada en el sistema educativo general y persigue la obtención por los militares profesionales de un título académico oficial que les permita obtener un empleo en la vida civil al finalizar su relación de servicios en las FAS.

Pero la función social del Ejército no se ha conformado con la formación de sus militares profesionales y con la de sus soldados de reemplazo mientras existieron, sino que, desde antiguo, ha comprendido también a los trabajadores civiles que prestaban servicio en establecimientos y dependencias militares, en cuya preocupación también se adelantó, con mucho, la Administración militar a lo que hoy es campo de la legislación social, elaborando las primeras Reglamentaciones de Trabajo, pero también reconociendo derechos de protección social. Dicha normativa, a la que nos referiremos a lo largo de la primera parte de este trabajo, fue pionera en muchos aspectos como en materia de seguridad y salud laboral, y de protección social de los trabajadores de las fábricas, arsenales y demás establecimientos militares¹⁸.

En este sentido, es de reseñar el pionero interés de la institución castrense por la formación profesional de sus empleados civiles a través de la creación de talleres y escuelas de aprendices de Fábricas de Armas y Maestranzas de Artillería, como la Escuela de Artes y Oficios de la Fábrica de Artillería de Trubia o la Escuela de aprendices para maestros armeros del Ejército, en las que, desde el siglo XIX, miles de obreros obtuvieron un título que les acreditaba poseer una formación profesional que, al tiempo, les habilitaba para trabajar en las fábricas y maestranzas militares. También, en esa época, vieron la luz los primeros Reglamentos del personal obrero de los talleres y Establecimiento central del Cuerpo de Ingenieros y, poco después, de Artillería, y en

¹⁸ Las primeras normas de que se tiene constancia en esta materia datan del siglo XVIII. Así, en la Armada, el Real Decreto de 19 de octubre de 1765, que regulaba el trabajo en los Reales Arsenales de la Marina establecía normas específicas, y en 1767, en Ordenanzas como las de las Milicias Provinciales, se hace referencia a las relaciones con los cirujanos y maestros armeros, concediéndoles una pensión de jubilación para que «no se desamparen» cuando salgan de sus regimientos, a los 25 o 30 años de servicio.

ellos puede apreciarse no solo una preocupación constante por la formación profesional de los obreros de las fábricas y maestranzas, sino también los conceptos básicos de la legislación laboral de nuestros días¹⁹.

Y lo mismo puede decirse, en el ámbito de la protección social, de los precedentes de los Seguros Sociales y del Mutualismo laboral (seguro de enfermedad, accidentes de trabajo, vejez e invalidez) creación de Sociedades de Socorros Mutuos, precedentes de las posteriores mutualidades y montepíos²⁰. Sin olvidar las reglamentaciones de trabajo del personal civil en establecimientos militares, Seguros Sociales, Patronato Militar del Seguro de Enfermedad, Montepío de Previsión Social de Productores Civiles del Ejército, etc., en cuyas disposiciones y organismos se reconocía a los trabajadores y a sus beneficiarios los mismos derechos que los de sus respectivas reglamentaciones de trabajo y algunas ventajas sobre estos.

También, en este ámbito, debemos destacar la importante contribución al desarrollo de la protección y previsión social llevada a cabo por un militar, el General de Ingenieros D. José Marv y Mayer (Alicante, 1846- Madrid, 1937). Primero, mediante la creación del Laboratorio de Ingenieros del Ejército (Labinge), laboratorio técnico de ensayos y pruebas de materiales y del funcionamiento de diversas maquinarias para evitar la adulteración de los materiales y

¹⁹ Un completo estudio sobre el personal laboral que, a lo largo de la historia, ha prestado servicios en establecimientos militares lo encontramos en la tesis doctoral de SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: *La relación laboral del personal civil no funcionario al servicio de establecimientos militares*, Universidad de Murcia, 1996, que en su p. 16. Señala que durante el siglo XIX se dictaron en el ámbito castrense las primeras leyes sociales, que si bien de carácter sectorial y fragmentario, precedieron a sus homólogas de carácter laboral general. En este sentido, cita a CORONEL VELAZQUEZ, A.: «El nuevo Reglamento de trabajo del personal civil en establecimientos militares», *Documentación Administrativa*, n. 4, Madrid, 1958, p. 63 que afirma que «la atención que el Ejército ha prestado siempre a los problemas de trabajo suscitados en los centros y establecimientos dependientes del mismo tiene una magnífica tradición en la legislación militar, que, adelantándose muchos años en la regulación de las materias laborales y de seguridad social, ech unas sólidas bases...». También en este sentido, VIZCAÍNO MÁRQUEZ, M.: «Reglamentación de Trabajo del Personal Civil no Funcionario dependiente de los establecimientos militares», *REDEM*, n. 5, 1958, p. 184: «(refiriéndose a la legislación laboral actual) tiene claros antecedentes en el siglo pasado, cuando en medio de una libertad absoluta de contratación, se establecían ya en los centros de trabajo castrenses normas de protección a los trabajadores, dictadas generosamente por el Ejército, en muchas de las que hoy podemos ver un anticipo del actual régimen laboral». Y en la misma línea, «Es de justicia llamar la atención sobre el hecho significativo de que, en adelantos de orden social en materia laboral, nunca han ido, ni muchísimo menos, las Fuerzas Armadas «detrás» de la legislación común. Más bien, puede decirse que, en este, como en tantos otros casos, los ejércitos han ido por delante, anticipándose, no pocas veces a progresos sociales que, solo después de muchos años, han llegado a ser generales en la Nación», *Segundas Jornadas de los Servicios Jurídicos de las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1985.

²⁰ Claro ejemplo de la preocupación social del Ejército por sus trabajadores representa la pronta introducción en el ámbito laboral castrense de las novedades legislativas de principios del siglo XX referidas al trabajo de las mujeres y menores, efectuado mediante el RD de 26 de marzo de 1902, sobre aplicación al Ramo de Guerra de la Ley de 13 de marzo de 1900, acerca del trabajo de la mujer y de los niños, así como la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900, al Ramo de Guerra mediante Reales Decretos de 26 de marzo y 2 de julio de 1902, respectivamente.

de las máquinas y garantizar su correcto funcionamiento con el fin de evitar accidentes laborales o enfermedades profesionales. Los «Reglamentos de taller» elaborados en dicho laboratorio, además de contribuir al desarrollo de la industria nacional, pueden considerarse el precedente de la legislación sobre seguridad e higiene laboral²¹.

Posteriormente, como jefe de la sección segunda del Instituto de Reformas Sociales²², denominada de Inspección, el general Marvá impulsó y colaboró en la elaboración de abundante normativa protectora de las condiciones laborales de la clase obrera y creó la Inspección de Trabajo con el objetivo de verificar el cumplimiento de las normas laborales y conseguir la protección integral del obrero en el centro de trabajo²³. Fue, por tanto, precursor de lo que hoy conocemos como prevención de riesgos laborales.

Para finalizar este apartado y también como manifestación de la preocupación social del Ejército por sus miembros, llegamos a la materia que constituye el principal objeto de estudio del presente trabajo, a saber, el amplio abanico de prestaciones e instituciones de protección social creadas en beneficio de los militares y de sus familiares, que, si bien tuvieron a ellos como destinatarios, fueron el germen de las que, con el correr del tiempo, se reconocerán al resto de los asalariados.

Pero antes de proceder al estudio del origen y evolución de dichas prestaciones y para una mayor comprensión de su significado y alcance, resulta necesario esbozar las singularidades de su destinatario, el militar, considerado tanto como ciudadano como profesional, así como hacer referencia a los singulares y peligrosos riesgos que en el ejercicio de su profesión asume.

II. EL MILITAR COMO CIUDADANO

Los integrantes de las FAS son, en primer término, ciudadanos, miembros de la sociedad y, como tales, fieles reflejos de la misma. Por ello, han compartido los mismos valores, preocupaciones y anhelos y experimentado

²¹ Por Orden DEF/3299/2011, de 27 de octubre, se dispuso el cambio de denominación del Laboratorio de Ingenieros del Ejército por el de Laboratorio de Ingenieros del Ejército, General Marvá, en honor a su fundador y director desde 1887 hasta 1907.

²² Por Real Decreto de 23 de abril de 1903 se creó Instituto de Reformas Sociales con los objetivos de «preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio o bienestar de las clases trabajadoras».

²³ El Real Decreto de 1 de marzo de 1906, por el que se creó la Inspección de Trabajo, destacaba su papel de protección del obrero, pero con la intención de evitar perjuicios innecesarios a la industria.

los mismos cambios sociales e ideológicos que sus coetáneos a lo largo de la historia. En las últimas décadas, han proliferado los estudios que analizan a los que, a lo largo de la historia, han formado parte de los ejércitos, desde distintos aspectos, tales como su procedencia social, las distintas formas empleadas para su reclutamiento, sus condiciones de vida, derechos sociales, etc.²⁴.

Del estudio de los que en el devenir histórico nutrieron las filas de los ejércitos, observamos cómo en nada tiene que ver el hombre que, ante el reclamo del monarca o del señor feudal, integró las huestes que protagonizaron las cruentas batallas de la Edad Media, con los profesionales de los tercios que dominaron los campos de batalla de Europa y América durante siglo y medio, y en general, los miembros de los Reales Ejércitos del Antiguo Régimen, con los que pasaron a integrar el Ejército Nacional surgido tras la Guerra de la Independencia y que jugó un papel determinante en el proceso de gestación del Estado español contemporáneo.

No cabe duda de que la transformación del antiguo servidor doméstico del señor feudal, en servidor de los intereses públicos, y la transformación del mercenario al servicio de su señor, en soldado de un Ejército Real y permanente son las dos notas que posibilitaron, a finales del siglo XV, el nacimiento del Estado moderno²⁵.

Durante el siglo XVIII la estructura del Ejército reprodujo fielmente los esquemas de la sociedad configurándose como una «institución estamental» en la que los empleos de la oficialidad quedaban reservados a la nobleza, mientras que el estado llano ocupaba las clases de tropa y los empleos inferiores de

²⁴ En este ámbito, además de estudios generales sobre la clase de tropa, como el interesante de PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido. De la leva a la «mili» (1700-1912)*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1996, destacan los estudios efectuado sobre el reclutamiento militar durante el siglo XVIII, por BORREGUERO BELTRÁN, C.: *El reclutamiento militar por quintas en la España del siglo XVIII. Orígenes del servicio militar obligatorio*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989; y por ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*. Editorial de la Universidad de Granada, Colección Chronica Nova, Granada, 1991. Sobre el militar del siglo XIX destacan los estudios de FELÍO GÓMEZ, A.: *Quintas y protesta social en el siglo XIX*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996; de FRIEYRO DE LARA, B.: *De campesino a soldado. Las quintas en Granada (1868-1898)*, Universidad de Granada, Colección Chronica Nova, Estudios históricos, Volumen 80, Granada, 2002; de SALES DE BOHIGAS, N.: *Sobre esclavos reclutas y mercaderes de quintos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1974; de FERNÁNDEZ BASTARRECHE, F.: *El Ejército español en el siglo XIX*, Siglo XIX, Madrid, 1978; de VERDEJO LUCAS, J. M.: *Ejército, política y sociedad en el reinado de Alfonso XII*. Tesis doctoral, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Madrid, 2004. Y, acerca del militar del siglo XX, los estudios de FRIEYRO DE LARA, B.: *Ejército y sociedad en España, 1902-1923*, Memoria inédita de licenciatura presentada en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, 1998; y de ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Ejército y militares en la Europa moderna*, Editorial Síntesis, Colección de Historia Universal Moderna, Madrid, 1999.

²⁵ En este sentido se manifestaban ROYO VILLANOVA, S.: «La formación de los funcionarios públicos», en *RAP*, n.º 2, Madrid, 1950, p. 11 y CONDE GARCÍA, F. J.: *Teoría y sistema de las formas políticas*, 1.ª ed., Madrid, 1914, p. 174.

los suboficiales²⁶. La monarquía absoluta diseñó un Ejército Real y profesional, subordinado a la figura del Rey quien se reservó la facultad de conceder los empleos de los oficiales, consolidando así un grupo profesional plenamente diferenciado del resto de la sociedad que sirvió de elemento sustentador de la política centralista borbónica. En este sentido, los monarcas borbones implantaron la costumbre de asignar a los oficiales funciones administrativas y políticas que compatibilizaban con sus tareas propiamente militares, lo que determinará que el Ejército se convierta en un fiel y eficaz instrumento de poder al servicio de la monarquía absoluta.

Y avanzando más en el tiempo, a partir del siglo XIX, tras el establecimiento definitivo de los principios políticos liberales, una vez desaparecida la irregular composición social de las FAS, y la exclusividad clasista de la oficialidad, entraron finalmente en contacto las clases superiores y medias de la sociedad, sentándose las bases sobre las que se edificarán los ejércitos modernos. A partir de ese momento, la institución militar se convierte en un elemento clave en el proceso del cambio social que se produce tras la crisis del Antiguo Régimen y que confieren a la institución militar una trascendencia social de singular importancia, además de jugar un papel fundamental en la formación del Estado contemporáneo.

En el marco de ese nuevo Ejército que surgió de las Cortes de Cádiz y que, de Ejército Real al servicio del Monarca se convirtió en Ejército Nacional, al servicio de la Nación, integrado ya no por súbditos, sino por ciudadanos-soldados, aparece un tipo nuevo de soldado que obligó a la creación de un oficial también nuevo, dotado de mayor cultura, procedente de todas las clases sociales, y a la creación de los cuerpos de cadetes, cantera de la oficialidad actual. Desligado así el estatus social con la forma de ingreso en la cadena de mando militar, y, por tanto, con las posibilidades de prosperar en la carrera de las armas, el Ejército se configuró como un importante vehículo de promoción social.

En el seno de este Ejército moderno, convivieron, a partir de entonces, ciudadanos de todas las clases sociales; oficialidad procedente de las academias militares y también de las aulas universitarias y militares de tropa procedentes del servicio militar obligatorio, que constituyeron la materia prima con la que se afrontaron los grandes conflictos bélicos del pasado siglo. Y, así, hasta llegar a las actuales FAS compuestas exclusivamente por militares profesionales, perfectamente formados y preparados para cumplir las altas misiones

²⁶ Así la denomina ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*, ob. cit., p. 30.

que les asigna nuestra Carta Magna (art. 8), la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de Defensa Nacional (LODN), y el resto del ordenamiento jurídico, en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

No obstante, hemos de reconocer que el militar no es un ciudadano cualquiera. La especificidad de la profesión militar, derivada de las trascendentales funciones-misiones que el legislador constitucional le ha asignado a las FAS, impone a sus miembros ciertas limitaciones en el ejercicio de algunos de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en nuestro ordenamiento con carácter general a todos los ciudadanos y que se considera constituyen un obstáculo para el adecuado cumplimiento de las trascendentales funciones que les han sido encomendadas.

Dicha limitación parte de la consideración de que los militares sirven a un interés público cualificado, que es un bien digno de amparo constitucional y de protección legal, cuya salvaguardia impone y justifica ciertas restricciones de derechos y libertades, así como deberes específicos en razón de la especificidad de la profesión que libremente ha elegido, como se analizará en el siguiente epígrafe.

III. EL MILITAR COMO CATEGORÍA PROFESIONAL

1. La función pública militar

Desde comienzos de la Edad Contemporánea se consideró necesaria la presencia de una organización armada de carácter permanente, es decir, de un Ejército, como un instrumento al servicio del Estado, monopolizador de la fuerza, encargado de garantizar su propia existencia y proporcionarle la necesaria seguridad y defensa para poder desarrollar sus funciones y cometidos. Surge así el concepto de Defensa Nacional.

Situándonos en una dimensión más amplia, tal organización, que también puede ser identificada con la Administración militar, se define como el «sector de la actividad administrativa que provee a la seguridad y defensa exterior e interior del Estado»²⁷. La Administración militar es, en definitiva, la organización a la que el Estado le encomienda su propia defensa. Esta misión, la defensa nacional o, de forma más precisa, tal y como la enuncia nuestra Constitución, en su artículo 8.1, defensa de la soberanía e independencia del Estado

²⁷ En términos de GUAITA, A.: *Derecho Administrativo Especial*, vol. I, 3.ª edición, Librería General, Zaragoza, 1969, pp. 65 y 66.

junto a su ordenamiento constitucional, ha sido concebida por la doctrina administrativista tradicional como un servicio público²⁸.

Llegados a este punto, ha de señalarse que la tradicional configuración del Ejército como institución, es perfectamente compatible con su incardinación en la Administración Pública, constituyendo una parte de ella, la Administración militar²⁹. En este sentido, no cabe duda de que la Institución militar cumple un servicio público esencial, la defensa nacional, y es el primer servicio que se encarga al Estado, pues garantiza el orden y la seguridad sin los cuales el Estado no podría prestar los demás servicios públicos a sus ciudadanos³⁰.

Así, pese a la polémica generada en la década de los ochenta sobre la naturaleza jurídica de nuestras FAS, entre los defensores de la tesis institucionalista³¹ y los administrativistas³², con motivo de la ubicación del artículo 8 de

²⁸ En este sentido se pronuncia GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho Administrativo*, 8.ª edición, por Martínez Useros, Madrid, 1962.

²⁹ La consideración de la doble naturaleza del Ejército, administrativa e institucional, ya se reconocía en los artículos 1.º y 2.º de la Ley Constitutiva del Ejército de 19 de noviembre de 1878 y ley adicional del año siguiente, al señalar que «el Ejército constituye una *institución especial* por su origen e índole y una *de las carreras* del organismo del Estado».

³⁰ Desde el punto de vista de nuestro Derecho positivo, la consideración de la Defensa Nacional como un servicio público fue consagrado por la Ley 17/989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, cuyo Preámbulo define la función militar como una actividad de interés público con todas las consecuencias: subordinación al bien común, sujeción al control de los poderes del Estado y exigencia de una administración transparente de los recursos. Concretamente, su artículo 1 señalaba: «La función militar es un servicio del Estado a la comunidad nacional prestado por las Fuerzas Armadas».

³¹ Según los partidarios de esta tesis, las FAS se configuran jurídicamente como una institución del Estado, coadyuvando de forma relevante a dicha concepción, su ubicación en el texto constitucional, lo que implica la disociación entre Administración General del Estado y Administración militar y el consiguiente reconocimiento de un peculiar régimen jurídico en la organización castrense, integrado por un estatuto profesional propio y diferenciado. Siguiendo esta argumentación se configura un modelo de función pública militar separada del régimen de los demás servidores públicos, asentada en las especialidades y peculiaridades de las FAS, derivadas, por un lado, de su carácter de histórica institución del Estado y, por otro, del especial código deontológico que impregna su servicio ajustado a unos concretos valores, principios y fines vinculados directamente a las importantes funciones que tiene encomendadas. En este sentido se pronuncia TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, F.: «Las Fuerzas Armadas en la Constitución (Esbozo de una construcción institucional)», *REP* n.º 12, noviembre-diciembre 1979, pp. 105-107 y LÓPEZ GARRIDO, D.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista de Administración Pública (RAP)*, n.º 100-102, enero-diciembre, 1983, pp. 949 a 971. Esta concepción institucionalista fue recogida por el TC en sus primeros pronunciamientos sobre conflictos de índole militar, destacando entre otras, la Sentencia del TC 107/1986, de 24 de julio; 180/1985, de 19 de diciembre y el Auto del Tribunal 446/1984. Así, en el Auto TC 375/1983, de 30 de julio, Fundamento Jurídico Segundo señalaba que «...la específica naturaleza de la profesión militar exige en su organización un indispensable sistema jerárquico manifestado en una especial situación de sujeción enmarcada en la disciplina, que impone una precisa vinculación descendente para conseguir la máxima eficacia y el factor de precisa conexión que obliga a todos por igual (...) disciplina que indudablemente condiciona el ejercicio por los militares de las libertades públicas...».

³² Entre otros defiende esta tesis según la cual las Fuerzas Armadas son simplemente Administración, por lo que reconocen a la Administración militar como parte integrante de la Administración General del Estado, si bien, con importantes especialidades: LÓPEZ RAMON, F.: *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987; GUAITA, A.: «La Administración

la CE, dedicado a las mismas, en el Título Preliminar del texto constitucional y, por tanto, entre los pilares básicos del ordenamiento constitucional, en la actualidad se ha terminado imponiendo en la doctrina la caracterización jurídico-administrativa de las FAS.

Según dicha caracterización, las FAS son un sector de la Administración cualificado y peculiar por la especial naturaleza de las misiones que se le han encomendado, bajo la dirección del Gobierno³³. Y ello, por la remodelación estructural que se ha llevado a cabo a partir de la CE, tanto en el ámbito organizativo como en el relativo al régimen del personal militar, en el que destaca el proceso de profesionalización, dentro del marco del Estado social y democrático de Derecho. Por tanto, podemos afirmar que las FAS son un sector de la Administración, cualificado y peculiar por la especial naturaleza de las misiones que se le han encomendado, a cuyo frente se sitúa el Gobierno³⁴.

La consecuencia lógica de este carácter de Administración especial es la aplicación del Derecho administrativo a las FAS, encuadrando al militar entre los servidores públicos, como un funcionario sometido a un régimen administrativo funcional, cuyo marco jurídico se encuentra actualmente regulado en la Ley 39/2007, de 28 de noviembre, de la Carrera Militar (en adelante LCM)³⁵. Por tanto, los militares son funcionarios públicos con todas las letras de la palabra³⁶.

La consecuencia inmediata de la utilización del concepto de Función Militar es la consideración de los medios personales encargados de su ejercicio como funcionarios públicos militares, con las especificidades que impone su peculiar régimen jurídico, pero funcionarios públicos, al fin y al cabo. Efectivamente, el militar, como servidor público al que se le encomienda como función la Defensa Nacional, participa de todos los requisitos propios de la defi-

militar», *RAP*, n.º 7, enero-abril, 1952, pp.105 a 126; y, BARCELONA LLOP, J.: «La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal», *RAP*, n.º110, mayo-agosto 1986.

³³ ALLI TURRILLAS, J. C.: *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*. INAP, Madrid, 2000, p. 49. Considera que las Fuerzas Armadas son una institución, desde el punto de vista sociopolítico, pero desde el punto de vista jurídico son una Administración especial. Sostiene que ambas facetas, institucionales y administrativas, pueden presentarse simultáneamente porque se explican y complementan mutuamente y que la única explicación que existe para la presencia del artículo 8 CE en el Título Preliminar, es la enorme importancia de las misiones que tiene encomendada la institución militar.

³⁴ En este sentido, PEÑARRUBIA IZA, J. M.ª: *Presupuestos constitucionales de la función militar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, cree que lo que distingue a las FAS respecto a la Administración pública radica en la misión encomendada a estas por la propia Constitución de defensa del ordenamiento constitucional, negando razón práctica a la separación que hace el artículo 97 CE entre Administración civil y militar.

³⁵ STC 60/1991, de 14 de marzo.

³⁶ STC 116/1987, de 7 de julio.

nición de funcionario público, sin que ello suponga dejar de lado otros elementos propios y específicos de su régimen jurídico que le confieren un amplio abanico de peculiaridades que tienen su origen y justificación en las particulares y trascendentales misiones que a las FAS les asigna la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico

Dicho régimen jurídico singular configura una relación de sujeción especial del militar con la institución castrense que se traduce, de una parte, en el sometimiento de todos sus componentes a un orden de valores morales compartido que configura una organización fuertemente jerarquizada, disciplinada y unida indispensable para asegurar la eficacia en el cumplimiento de sus misiones.

Y, de otra, en la limitación en el ejercicio de determinados derechos fundamentales con base en la existencia de bienes básicos para la Institución que es preciso preservar y que están íntimamente ligados a las funciones-misiones que la CE y el resto del ordenamiento jurídico asignan a las FAS, y que impone a sus miembros restricciones mayores que al resto de los ciudadanos³⁷.

En este sentido, debe recordarse que al militar se le exige que arriesgue e incluso sacrifique su vida en el cumplimiento de su deber, siendo sancionadas penal y disciplinariamente las conductas elusivas de este deber genérico de afrontar el riesgo y de incumplir el resto de obligaciones que le impone su especial status.

Por todo ello, ha de reconocerse que, indudablemente, existe un vínculo vocacional con la institución que no puede ignorarse, por personal y ajeno al Derecho que sea y que le diferencia del resto de los funcionarios³⁸. Nos encontramos ante una profesión en la que sus miembros aceptan plena, voluntaria y conscientemente acceder a ella, no como un mal necesario o tolerable, sino como parte muy esencial de la propia relación que se escoge

³⁷ El compendio de la deontología profesional castrense o ética normativa aplicada a la profesión militar se encuentra hoy positivizado, tras su anterior peregrinaje por otras normas del Ordenamiento castrense, en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero y en la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de Derechos y Deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Son las llamadas «Reglas de Comportamiento del Militar», establecidas en el artículo 6 de esta última Ley, donde se expresan los principios y valores esenciales que sustentan la filosofía moral de nuestras Fuerzas Armadas. Vid. FERNÁNDEZ GARCÍA, I.: *Los derechos fundamentales de los militares*, SEGENTE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015.

³⁸ En estos términos se pronuncia GÓMEZ MARTÍNEZ, R.: *ob. cit.*, p. 213. Por su parte COTINO HUESO, L., en *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, sostiene que la verdadera dimensión jurídica que tiene el hecho de afirmar que las FAS son una institución es el reconocimiento constitucional implícito de estos elementos inherentes de la misma guiados por el principio de necesidad (eficacia, disciplina, valores militares, subordinación política, etc.). Obviamente, este reconocimiento constitucional de tales elementos solo alcanza hasta donde los mismos sean compatibles con el resto de la ley de leyes.

como modo de vida³⁹. Nos encontramos, por tanto, más que ante una profesión, ante un compromiso de vida, que exige una vinculación no solo ocupacional sino vocacional⁴⁰.

Llegados a este punto, es necesario precisar que la estabilidad de los valores sobre los que se asienta la institución militar, impone que sus miembros sean penalizados cuando se alejan de los esquemas establecidos, lo que reafirma el código deontológico y favorece el ejemplo. De esta manera, las normas éticas no son meras proposiciones ordenancistas de filosofía moral militar, sino que generan auténticas obligaciones jurídicas en sus destinatarios, cuya infracción lleva aparejado el reproche disciplinario y, en los casos más graves, penal, que el propio ordenamiento castrense ha previsto.

Por ello, tanto el Régimen Disciplinario de las FAS⁴¹ como el Derecho Penal Militar⁴² constituyen el reverso de todos estos códigos conductuales y los instrumentos legales a través de los cuales se garantiza su observancia, castigando la omisión o el incumplimiento que suponen del comportamiento ético prescrito en aquellos.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido la necesidad de un régimen jurídico singular para el personal militar, que, junto a una específica forma de organización, son exigencias para el cumplimiento de las misiones asignadas por el artículo 8 CE, reconociendo que la diversidad sancionadora y la diferencia de tratamiento penal que ello implica no lesiona el principio de igualdad del artículo 14 CE⁴³.

³⁹ En este sentido se manifiesta ALLI TURRILLAS, J. C.: *ob. cit.*, p. 114.

⁴⁰ Al respecto, señalar que el artículo 6 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas dispone que «La disposición permanente para defender a España, incluso con la entrega de la vida cuando fuera necesario, constituye su primer y más fundamental deber, que ha de tener su diaria expresión en el más exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y en esta ley».

⁴¹ Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

⁴² Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar.

⁴³ Véase STC 107/86 de 24 de julio. En análogo sentido, véanse las anteriores STC 97/1985, de 29 de julio y STC 180/1985, de 9 de diciembre. También ha dicho en otras ocasiones: «La peculiar naturaleza y singulares valores de la organización castrense, dentro de la que destaca la condición o estatus de militar, como particular manera de ser y actuar en pro de altos fines, que comporta la sujeción a un sistema normativo en que se imponen de forma muy significativa determinados valores que no permiten su lesión sin originar un sensible desvalor, cuál sucede con el honor profesional e inmaterial de una institución como la militar, que no acepta los móviles que estima deshonrosos y que inciden en el sistema de disciplina y respeto por el que se rige, y que es preciso preservar...»: ATC 446/1984, de 11 de julio, Fundamento Jurídico 6.º. En similares términos se destacan las peculiaridades de las Fuerzas Armadas en los AATC 375/1983, de 30 de julio, 850/1987, de 1 de julio, y en las SSTC 97/1985, de 29 de julio, 180/85, de 9 de diciembre y 107/1986, de 24 de junio. Por su parte, el TS en numerosa jurisprudencia ha justificado la intensa exigencia a los militares de determinados valores y principios que forman parte de su código deontológico, sobre todo, en referencia al honor y la dignidad militar, a modo de ejemplo, STS Sala de lo Militar de 11 de octubre de 1990.

Por tanto, el militar es aquel funcionario que participa de forma directa en la consecución del fin último de la Administración militar, la defensa nacional, rasgo que lo define y le confiere un régimen jurídico especial, a la vez que le diferencia de aquellos otros que, prestando sus servicios en el ámbito castrense de la Administración, no adquieren la calificación de tales, al desempeñar funciones meramente auxiliares a dicho fin, o que «solo cumplen funciones coadyuvantes o cuando aquel fin no exige por naturaleza la calificación de status militar»⁴⁴.

Podemos concluir afirmando que, en la actualidad, la actuación de nuestras FAS es una actuación administrativa, aun con sus peculiaridades; sus miembros permanentes son funcionarios; su responsabilidad es administrativa; y su actuación puede calificarse de bien público *uti universi*⁴⁵. Sin que ello suponga negar la existencia de un cuerpo normativo militar asentado en las especialidades y peculiaridades de la institución castrense derivadas del especial código ético que impregna su servicio, ajustado a unos valores y principios vinculados directamente con las funciones que le han sido encomendadas⁴⁶.

2. Los riesgos de la profesión militar

Junto a los riesgos sociales, que afectan a la población en general, existen los denominados riesgos profesionales, entendidos como aquellos factores o situaciones derivadas del trabajo que pueden romper el equilibrio físico, mental y social de la persona, con la consiguiente incidencia en su calidad de vida y/o la de su familia.

Desde los orígenes de la humanidad, la existencia de tales riesgos, unida al deseo de seguridad inherente al ser humano, determinó que los hombres, en todos los lugares y épocas, trataran de hallar los medios idóneos que les permitieran superar la situación de necesidad a que se enfrentaban, ellos mismos

⁴⁴ Vid., MUÑOZ ALONSO, J. M.: *Derecho Administrativo Militar*, vol. II, El Estatuto personal, Central de Artes Gráficas, Madrid, 1989.

⁴⁵ GUAITA, A., en *Derecho Administrativo especial*, tomo I, 3.ª Ed., Librería General, Zaragoza, 1969, pp. 68 y 69, lo considera un servicio *uti universo*, «en cuanto satisface un interés propio de la colectividad, globalmente considerada y no como resultado de la suma de intereses individuales»:

⁴⁶ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado con rotundidad que «las particularidades que poseen las Fuerzas Armadas no excluyen su carácter de Administración Pública» (STC 123/1988, de 23 de junio), y que «no es aceptable una visión de lo castrense como un mundo aparte, y del Derecho militar como un ordenamiento interno de una institución separada que configura una sociedad distinta, perfecta y completa» (STC 60/1991, de 14 de marzo).

y sus familias, por la falta de ingresos procedentes del trabajo, como consecuencia de la enfermedad, la muerte, la invalidez o la vejez.

Para ello, llegaron a constituir instituciones que les compensaran, al menos económicamente, de la incidencia de tales riesgos profesionales. A lo largo de la historia, han sido muchos y muy variados los intentos por establecer dichos mecanismos compensatorios mediante la creación de comunidades de riesgos. Entre dichas instituciones protectoras, destacan la proliferación en la Edad Media de cofradías y hermandades que protegían a diversos colectivos profesionales frente a determinadas contingencias.

Pero los combatientes, llamados a las armas de forma esporádica y eventual, no podían permitirse organizar y sufragar este tipo de mutualidades, lo que explica la pronta intervención de la Corona en este ámbito de actuación, muy ajeno a los usos de la época.

No cabe duda de que los profesionales de la milicia siempre han estado expuestos, por las singulares características de peligro en que desenvuelven su actividad, a mayores riesgos que pueden afectar a su integridad física e, incluso, poner en peligro su propia vida, riesgos, que, por otra parte, estos han asumido como algo inherente al ejercicio de su profesión.

Esta realidad y su cercanía a las estructuras de poder, determinaron que, desde la antigüedad, los poderes públicos prestasen mayor atención a este colectivo, reconociéndole, bien para compensarles por los peligros asumidos y sus lesivas consecuencias; bien para servir de estímulo a los integrantes de sus tropas, derechos y prestaciones sociales con antelación, a veces en siglos, a las que se reconocerán, con los años, al resto de los ciudadanos.

Muchas de las instituciones creadas en beneficio de los militares fueron, desde su origen, impulsadas por el Estado y subvencionadas por el erario público, estableciendo un importante precedente sobre el derecho adquirido por sus beneficiarios a percibir determinadas prestaciones. Otras, surgidas por iniciativa de los propios militares, fueron respaldadas oficialmente y, finalmente, asumidas sus cargas y obligaciones por el presupuesto estatal, al amparo de los principios intervencionistas del nuevo Estado social.

Al estudio del origen y evolución de dichas instituciones y prestaciones a lo largo de la historia se dedicarán las siguientes líneas.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ANTECEDENTES REMOTOS DE LAS MEDIDAS DE PREVISIÓN SOCIAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La doctrina actual coincide en considerar que no puede hablarse de lo que hoy conocemos como «Previsión social» y que después derivará en el concepto de «Seguridad Social», sino hasta los albores del siglo XX. Es en este siglo donde aparece íntimamente ligado a los principios solidarios propios del Estado social, que se fue consagrando en las Constituciones europeas, fruto de la transformación gradual de los principios individualistas propios del Estado liberal en los fundamentos del Estado social intervencionista¹.

En efecto, será a principios del siglo XX cuando el Estado, superando las carencias que en materia de protección social había supuesto la exaltación de los principios liberales del siglo XIX, arbitrará los instrumentos jurídicos necesarios que garanticen la protección de las necesidades sociales de toda la población. De esta forma, los poderes públicos, nutridos de los nuevos principios de solidaridad social, procederán bien a crear instrumentos protectores *ex novo* o bien a perfeccionar y a adaptar los antiguos, optando en la mayoría de

¹ En este sentido se pronuncian, SEGURA GRAIÑO, C.: «¿Previsión social en la Edad Media?», y CARASA, P.: «De la cultura de la protección a la cultura de la previsión», ambos en *La previsión social en la historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2009.

los casos por esta última solución, dada la lentitud con la que fueron aceptados los principios solidaristas².

Por ello, hasta ese momento histórico, no podemos hablar técnicamente de instrumentos específicos de previsión social, aunque algún autor así los califique³ y mucho menos de seguridad social, sino de medidas de protección social o técnicas o «medidas inespecíficas de protección social»⁴. En este sentido, no deben confundirse las medidas o instituciones de protección con las de previsión, error que frecuentemente han cometido los historiadores sociales.

El concepto de protección es casi antónimo al de previsión, porque parte de la consideración, propia de la cultura social del Antiguo Régimen, de que la subsistencia de las clases más desfavorecidas estaba garantizada por la Providencia y por la asistencia que prestan los estamentos privilegiados. En el fondo, subyacía una visión positiva y digna de la pobreza como algo inherente al sistema social estamental que la consideraba necesaria e impuesta por Dios, como instrumento para alcanzar la salvación, tanto de los pobres que la sufrían, como de los ricos que les socorrían. Por tanto, al no concebirse la pobreza como un problema social que hay que erradicar, sino como algo necesario e impuesto por el orden natural, no cabía en la mentalidad de la época actitud preventiva.

En esta etapa preliberal, por tanto, no puede hablarse técnicamente de previsión social, en el sentido que se acuñará a partir del siglo XVIII, entendida como *acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles* sino únicamente de protección social de la *pobreza presente*, referida a la asistencia, que, con fundamento en la beneficencia y en la caridad cristiana, prestaban los estamentos privilegiados: la Corona, las instituciones eclesiásticas o las instituciones locales de la burguesía; o bien, la concedida por la familia y la solidaridad popular a los más necesitados. También comprende la asistencia mutua que, a través de cofradías religioso-benéficas, y más tarde gremiales, atendían las necesidades de los asociados en los casos de pobreza, enfermedad o muerte.

² Según ALMANSA PASTOR, J. M.^a: *ob. cit.*, pp. 50-51, «la previsión social se haya integrada por los seguros sociales y, más en general, por el conjunto de medidas asegurativas que emanaban de la metamorfosis que sufren las técnicas jurídico-privadas del seguro y la mutualidad, al ser acogidas sus ventajas como mecanismos protectores de necesidades sociales y, ser corregidas, al tiempo, sus deficiencias, en virtud de los principios solidaristas del nuevo Estado Social».

³ En este sentido, RUMEU DE ARMAS, A.: «Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios-Hermandades-Montepíos», *facsimil de Editorial Revista del Derecho Privado*, 1944. Barcelona, El Albir, 1981.

⁴ ALMANSA PASTOR, J. M.^a: *ob. cit.*, p. 85.

Es cierto que, aunque el concepto de previsión es ajeno al Antiguo Régimen, la cultura protectora de la caridad fue derivando en algunas instituciones hacia la cultura preventiva. Este cambio de cultura social está relacionado con la evolución del propio concepto de pobreza que pasa a vincularse directamente con la ausencia de trabajo. Y, paralelamente, de la protección externa recibida de los estamentos privilegiados, con fundamento en la caridad cristiana, se pasa a la autoprotección interna por la mutualidad gremial. No obstante, este proceso de transformación de la cultura social en nuestro país fue lento y cargado de significación religiosa, ajeno al cambio en la concepción del trabajo. Por ello, la cultura preventiva no llegó a ser pública y laboral hasta finalizado el siglo XIX⁵.

Podemos afirmar que el nacimiento de la previsión social en nuestro país está ligado a la nueva concepción del trabajo que, alejándolo del sentido religioso que lo consideraba un castigo bíblico y un medio para alcanzar la salvación, pasa a concebirse como servicio útil para la sociedad frente a la viciosa ociosidad, como fuente de riqueza y de progreso social, pero, sobre todo, como el único medio digno de subsistencia del proletariado. Surge así una concepción del trabajo que lo vincula no solo con la propia subsistencia del individuo sino con la propia dignidad humana.

Partiendo de esa dignificación del trabajo, la previsión social, a diferencia de la protección social del Antiguo Régimen, centrará su atención, no en el individuo, sino en el trabajador. Así pretenderá solucionar los problemas derivados no ya de la pobreza en sí, sino de la ausencia del trabajo o de sus malas condiciones. Por ello, la enfermedad, la vejez, la viudedad o el paro no son concebidos como problemas personales, sino como factores que disminuyen o eliminan la capacidad laboral.

La cultura de la previsión contemporánea tiene su origen, por un lado, en el intervencionismo estatal en política social, en lo que desde el siglo XIX se denominó reformismo social, que es el que le dota de naturaleza pública; y, de otra, en el debate sobre la cuestión social y en la conformación sindical del movimiento obrero que la vincula con el mundo del trabajo. Por tanto, la previsión social, a diferencia de la protección social de la sociedad del Antiguo Régimen, no nace como asistencial y protectora del individuo, sino como revisora y preventiva del trabajador.

⁵ Según CARASA, P.: «La previsión social hasta el fin del Antiguo Régimen», *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp. 53-54, la beneficencia eclesiástica contaminó de arcaísmo la manera de abordar la cuestión social en España y cultivó una cultura tradicional protectora que no permitió arraigar la nueva cultura preventiva del reformismo social. Esta circunstancia hizo que la política social de la Iglesia española se alejara de la cultura preventiva que se adoptaba en otros países centroeuropeos.

Otras características de la cultura preventiva son su carácter público y contributivo y su condición de derecho adquirido del trabajador y de obligación asumida por el Estado. Pero esta condición no se fijará hasta 1919, cuando los seguros de previsión se convirtieron en obligatorios e incluyeron una aportación del asegurado. En este sentido, no puede hablarse de previsión hasta que el Estado no reconoce como obligación propia y como derecho del ciudadano la regulación de la política social y la prevención de los riesgos que la capacidad laboral de un trabajador puede sufrir. Surge entonces la verdadera previsión social pública y estatal, que se nutre de una caja garantizada y gestionada por la hacienda pública y que descansa sobre el principio de justicia redistributiva que ejerce el sistema fiscal del Estado⁶.

Siendo el gestor de los recursos de previsión el Estado, en la medida de que son contributivos, fiscales y de naturaleza obligatoria, la previsión social siempre debe ser pública. Por ello, el estudio de la previsión social siempre se ha relacionado con el de la política social del Estado, que, en cada momento histórico, bien a través de la regulación legislativa o bien mediante sus propias instituciones, impone a los ciudadanos el mantenimiento de unas prestaciones capaces de prevenir los riesgos que en sus condiciones físicas o personales determinan su capacidad laboral⁷.

Llegados a este punto, podemos afirmar que, si bien no puede reconocerse propiamente medidas de previsión social antes del siglo XX, porque no existían políticas públicas de previsión social, tal y como hoy las entendemos, podemos detectar en los siglos precedentes culturas sociales en las que se pusieron en marcha mecanismos de autoprotección, de autoayuda y solidaridad que desempeñaban funciones similares a las que asumirá, con el devenir de los años, el sistema público de previsión social.

⁶ Según CARASA, P.: *ob. cit.*, p. 47, la institucionalización de la cultura preventiva de los riesgos de incapacidad laboral y de la ausencia de recursos para subsistir causados por la enfermedad, el paro, o la amputación familiar, no existe antes de la Comisión de Reformas Sociales de 1883, o más propiamente, antes de la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, o, con mayor rigor aun, antes del carácter obligatorio de los seguros en 1919.

⁷ En esta línea, *El Instituto Nacional de Previsión: orientaciones presentes en los seguros sociales*, Madrid, Instituto Nacional de Previsión, España, 1925; CERDÁ Y RICHART, B.: *Teoría general de la previsión y sus formas*, Barcelona, Bosch, 1945; CUESTA BUSTILLO, J.: *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. 2. Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1988; MONTERO GARCÍA, F.: *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. 1. Orígenes y antecedentes de la Previsión social*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1988; GARCÍA PADILLA, M.: «Historia de la acción social : seguridad social y asistencia (1939-1975)» en VV AA: *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990; ESTEBAN DE VEGA, M.: *La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular*, Valencia, UNED, Instituto de Historia social, 1992; GUILLÉN, A. M.: *La política de previsión social en el marco de la Unión europea*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1996.

El estudio de estos primeros mecanismos de protección de determinados riesgos sociales resulta de gran importancia pues, en la mayoría de los casos, serán el embrión de las medidas asegurativas que verán la luz en épocas posteriores, y que, cuando sean asumidas por el Estado como fines propios serán englobadas en el concepto de «previsión social».

No obstante, en el caso de los profesionales de la milicia, como se estudiará a lo largo del presente trabajo, la «previsión social» entendida como reconocimiento por el Estado de determinados derechos y prestaciones sociales en favor de los militares y sus familias, con cargo a los fondos públicos, si bien en su origen, con carácter excepcional, graciable e individualizado, se adelantará en varios siglos al establecimiento de mecanismos e instituciones protectoras semejantes para la población civil, que, en muchas ocasiones, nacerán como reflejo, cuando no a imitación, de las reconocidas a los hombres de armas mucho tiempo atrás.

II. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ANTIGÜEDAD ROMANA

1. LOS «COLLEGIA»

Dejando al margen tímidos precedentes históricos y tomando como punto de partida la España romana, la doctrina considera los «Collegia» creados por el asociacionismo romano desde la época republicana, y, en concreto a los denominados *artificum vel opificum* o *tenuiores*, como el antecedente de los instrumentos de protección social que se desarrollarán a lo largo de las siguientes etapas históricas⁸. Tales asociaciones agrupaban a artesanos, artistas, militares y demás profesionales. Sin perjuicio de su carácter fundamentalmente religioso, tenían una clara finalidad mutualista, ya que cubrían el seguro de exequias en caso de muerte de algún miembro, por lo que podríamos considerar como el germen de lo que siglos después se denominaran sociedades de socorros mutuos. Varios autores consideran probable que también atendieran

⁸ Un estudio completo de los Colegios romanos lo encontramos en la famosa obra de RUMEU DE ARMAS: ob. cit. Este autor distingue dos tipos de Collegia: los *Collegia compitalitia*, que asimila a las cofradías religiosas donde se agrupaban por barrios, la plebe romana, y los *Sodalitates sacrae*, que agrupaba a los patricios en el culto de ciertos dioses. Según este autor, está probada la existencia en España de gran número de *Sodalitates* y Colegios religiosos: «asociaciones religioso-funerarias que cumplían, en embrión, con los fines de lo que ahora denominamos “seguro de muerte”, y que, en su historia y desarrollo, aunque independientes de los Colegios de artesanos, tiene grandes vínculos de afinidad con ellos, hasta el punto de que, en opinión de algunos autores, llegan a confundirse en ciertos momentos de la historia de Roma».

otras necesidades de los asociados, como la enfermedad, aunque no existe constancia documental que lo confirme⁹. Se nutrían de un fondo constituido con las aportaciones de entrada y periódicas que aportaban los asociados.

Con la llegada del cristianismo, muchas de estas asociaciones romanas desaparecieron o evolucionaron hacia las «diaconías» (cofradías religiosas), que, además de considerarse el antecedente de las sociedades de socorros mutuos, practicarán la caridad cristiana con el prójimo, preocupándose, sobre todo, del indigente, los huérfanos y los ancianos.

2. EL EJÉRCITO ROMANO EN ESPAÑA

2.1. HISPANOS EN LAS LEGIONES ROMANAS: LOS PRIMEROS SOLDADOS PROFESIONALES

Cuando la dominación romana alcanza a la península, las mismas huestes de hispanos que habían combatido ferozmente contra Roma pasan a hacerlo bajo sus águilas, primero como auxiliares contra Cartago, después contra otros pueblos hispanos. Las legiones se llenan progresivamente de hispanos. Al principio, estas huestes de hispanos, que combatían junto a las legiones romanas, no formaban ejércitos estables, sino que se trataba de tropa de leva que, a cambio de participar en el botín y de obtener determinadas prebendas, acudía en masa cuando era convocada. Pero, hacia el año 91 a. C., a partir de la llamada «guerra social», las tropas auxiliares regulares comenzaron a llenarse de contingentes ajenos a la península itálica y, entre ellos, grandes masas de hispanos pasaron a integrarse en las legiones romanas¹⁰.

Cuando Augusto culmina la ocupación de la península, crea un ejército permanente, profesional y remunerado y, en Hispania, permite acceder a sus legiones a los hispanos romanizados. A los naturales de las regiones que aun no poseían la ciudadanía romana se les permite ingresar en los cuerpos auxiliares, pero al finalizar su servicio obtenían la ciudadanía, su salario y tierras. De esta manera, ingresar en las filas del ejército romano se convierte en una

⁹ En este sentido, *vid* RUMEU DE ARMAS: *ob. cit.*, p. 18, y ALMANSA PASTOR, J. M.^a: *ob. cit.* p. 85.

¹⁰ En este momento histórico asistimos, por primera vez, a la aparición de un escuadrón de caballería íntegramente hispano: la *Turma Salluitana*, reclutada en Salduia, ciudad íbera, donde más tarde creceará César Augusta (Zaragoza), compuesta por íberos y celtíberos. Dicho escuadrón combatió en Áscoli (Italia) con tanto éxito, que a sus miembros se les concedió la ciudadanía romana. Cuando comiencen las guerras civiles romanas, todos los contendientes buscarán reclutas en Hispania. Incluso, llegará a haber una legión enteramente hispana, la *Legio Vernácula*, que tomará parte en la guerra entre Pompeyo y César.

buena opción vital para decenas de miles de jóvenes cántabros y astures¹¹. Fueron célebres las legiones VI Vicix, X Gémina y I Adiutrix, que participaron tanto en las guerras civiles del imperio como en los combates entre Flandes y la actual Dusseldorf. La Legio IX Hispana estuvo en la Galia con César, combatió contra Pompeyo, participó en la conquista de Britania y se acantonó en Bélgica.

2.2. LAS ASOCIACIONES MILITARES

En la época Severiana se tiene constancia de asociaciones militares que funcionan como «collegia» en las ciudades hispanas, sobre todo, en la Tarraconense y, dentro de ella, en la capital de la provincia. Si bien en los «collegia militaría», la religión no era la finalidad principal ni la única causa que condujo a su creación, sin embargo, los actos de culto constituían una de las actividades más dinámicas dentro de la asociación. Por norma general, cada asociación veneraba a su propio dios tutelar, elegido libremente sin atender imposiciones ajenas a la corporación. Eso sí, la divinidad se elegía del amplio elenco disponible, preferentemente del acervo religioso romano-oficial y, a veces, también del helenístico. El beneficiario último de las actividades de la asociación no era esta, sino el Estado. La «publicidad» de las manifestaciones religiosas en los colegios de militares son evidentes en las numerosas muestras de culto imperial, en la persona del Emperador y de la *Domus Augusta*, mostrando todas sus titulaturas oficiales, como máximas autoridades políticas, religiosas y militares¹².

Por tanto, dichas asociaciones no desempeñaban funciones de carácter profesional, en el sentido de velar por los derechos de los militares asociados, sino que tenían un carácter eminentemente religioso y sus cometidos eran principalmente, además de los actos de culto, la organización de los funerales y exequias de militares fallecidos.

¹¹ ROLDAN HERVÁS, J. M.: «La incidencia del Ejército romano en el poblamiento del NO de Hispania», *Ejército y Sociedad*, Universidad de León, León, 1986, p. 38, señala que el enrolamiento de hispanos en unidades de infantería y caballería de las legiones romanas, cuyos nombres indicaban la procedencia étnica de sus componentes (astures, galaicos, cántabros, lucenses, vascones, etc.), en regiones de limitadas y elementales posibilidades económicas, supuso un importante, cuando no el único, medio de promoción social de aquellos. Por su parte, según ESPARZA, J. J.: «Tercios. Historia ilustrada de la legendaria infantería española», La esfera de los libros, Madrid, 2018, el cómputo de jóvenes norteños que se enrolaron bajo las águilas alcanzó los 7.000 anuales durante un largo periodo de más de veinte años.

¹² PEREA YÉBENES, S.: *Asociaciones militares en el Imperio Romano (siglos I-III) y vida religiosa (I parte)*, Revista de Ciencias de las religiones, n.º 1, 1996, pp.149-175.

2.3. ASISTENCIA SANITARIA, PRIVILEGIOS Y PREBENDAS

Al margen de las asociaciones militares a que se ha hecho referencia, ya en estos tiempos tan remotos del Imperio Romano, asistimos a los primeros atisbos de lo que será una constante a partir de entonces: la preocupación de los que ostentan el poder por los daños que en su integridad física sufrían los hombres que empuñaban las armas para defenderles de sus enemigos.

Dicha preocupación se traducirá en la prestación de asistencia sanitaria a los heridos y enfermos de los ejércitos, que se llevará a efecto de forma organizada y jerarquizada. Podemos afirmar que la primera organización de un servicio sanitario al servicio del ejército tuvo lugar en los ejércitos romanos. Hay constancia de que, en los tiempos de César, las legiones disponían de médicos fijos, como se desprende de numerosas laudas sepulcrales que hacen referencia a *medicus legionis*, esto es médicos adscritos a una legión, y de *medicus cohortis*, es decir, adscritos a una cohorte, como, por ejemplo, una guardia pretoriana¹³.

Del estudio de la asistencia sanitaria en las Legiones romanas se aprecia el origen de la estructuración de la asistencia sanitaria castrense en tres escalones que se desarrollarán a partir de la Edad Moderna hasta consolidarse en el siglo XVIII. De esta forma, los heridos recibían una primera atención en el campo de batalla, que continuaba en los hospitales, que podríamos denominar de campaña, establecidos en los campamentos, para finalizar con el posterior traslado de aquellos soldados que lo precisaran a los hospitales de convalecencia y balnearios¹⁴.

Por otra parte, la preocupación del poder por el bienestar de sus soldados estará también en la base del reconocimiento público de determinados privilegios impensables en esa época para el resto de los ciudadanos. Privilegios y prebendas que perseguirán un doble objetivo: compensar a los veteranos por los servicios prestados y, por otra parte, servir de estímulo a futuros posibles integrantes de las tropas imperiales.

Prueba de ello es que, durante la época de la dominación romana en la península ibérica, aquellos que, por edad o invalidez, se veían obligados a abandonar el puesto en las Legiones romanas gozaban de protección y ciertos

¹³ MASSONS, J. M.^a: *Historia de la Sanidad Militar española*, Tomo I, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 1994, p. 29.

¹⁴ Vid. LE BOHEC, Y.: «El ejército romano», Ariel, Barcelona, 2004; GOLDSWORTHY, A.: «The complete Roman Army», Thames & Hudson, London, 2003, y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, J.: «Breve visión de la asistencia sanitaria en las legiones romanas alto imperiales», *Revista de Historia Militar*, vol. 74, 1993, pp. 183-212.

privilegios. El servicio en el ejército, de carácter profesional y, por tanto, voluntario, trató de hacerse atractivo para los reclutas mediante la concesión de beneficios materiales y jurídicos. Además de la costumbre de premiar a los viejos soldados con lotes de tierras se fue convirtiendo en usual pagarles con cantidades importantes de dinero; si bien, en ocasiones, el pago se retrasaba por el enorme esfuerzo que a las finanzas imperiales suponía la demanda de pensiones de los soldados que se licenciaban.

De esta manera, en el año 6 d. C. se estableció el *aerarium militare*, que consistía en una auténtica pensión. Para los legionarios, el licenciamiento significaba un premio de 3.000 denarios (lo que equivalía a casi trece años de paga)¹⁵. Asimismo, se les premiaba con el asentamiento como colonos agrícolas en Italia o en algunas de las provincias del Imperio, en colonias de veteranos. Así, sabemos que después de la batalla de Filipos (42 a. C.), recibieron tierras 40.000 veteranos y, al final de su reinado, el propio Augusto se vanagloriaba de haber repartido parcelas de tierra a 300.000 hombres.

En el año 25 a. C. el emperador Octavio Augusto llegó incluso a fundar una ciudad, *Emérita Augusta* (actual Mérida), para el descanso y restablecimiento de sus soldados y el retiro de los veteranos que, por edad o invalidez, debían abandonar las armas «eméritos». Recibió el nombre de Augusta por el emperador y el de Emérita por los *veterani emerití* de las guerras cántabras. Dicha ciudad, que comenzó siendo una colonia romana (*Colonia Iulia Augusta Emérita*) y que acogió a los licenciados de dos legiones veteranas de las guerras cántabras (*Legio V Alaude* y *X Geminia*), fue dotada de todas las comodidades de una gran ciudad y llegó a ser la capital de la provincia romana de Lusitania¹⁶.

III. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA EDAD MEDIA

1. LA BENEFICENCIA

En la Edad Media no puede hablarse de asistencia social, sino de actos individuales de beneficencia con base en la caridad. La caridad, virtud cristiana, era practicada con carácter individual, al igual que individual se consideraba la pobreza. De hecho, hay que partir de que la sociedad estamental, estática y sacralizada medieval no concibe la pobreza como un problema social que es

¹⁵ ARCADIO DEL CASTILLO: «Augusto, el Ejército romano y el problema: una posible explicación», en *Ejército y Sociedad*, Universidad de León, León, 1986, p. 119.

¹⁶ ROLDÁN HERVÁS, J. M.: «Las guerras cántabras y la fundación de Mérida», *Revista de Cultura Militar*, Madrid, 2001, n.º 15, pp. 19-38.

preciso resolver, sino como una condición social y económica necesaria y establecida por Dios para cumplir la función religiosa de servir de instrumento salvador para ricos y pobres. Esa dignificación de la pobreza determina que no deba ser erradicada sino, por el contrario, protegida mediante la caridad.

Por ello, en esta etapa que se caracteriza de predominio eclesiástico-institucional, la caridad cristiana es el fundamento y la base de la asistencia que está vinculada a la subsistencia. Prelados y monasterios eran el instrumento caritativo por excelencia. Ya los monasterios visigodos tenían establecida en su regla la obligación de dar alimento a los pobres y un tercio de los ingresos metálicos que recibían. Posteriormente, los cluniacenses y cistercienses seguirán realizando actividades caritativo-asistenciales, y todo monasterio contará con una hospedería u hospital para acoger y socorrer a los pobres y peregrinos.

Habrá que esperar a finales del siglo XII y, más claramente, al siglo XIII, para que las ciudades empiecen a tomar parte directa en la acción contra la pobreza. A partir de entonces comenzará esta a ser cuestionada y enfrentarse a ella dejará de ser competencia exclusiva de la Iglesia. El pensamiento social sobre la pobreza y las respuestas materiales ante ella evolucionarán rápidamente, produciéndose una progresiva especialización y delimitación del problema. Asistiremos entonces a una tendencia que será ya constante de intervención del poder público laico en el control de la asistencia. La lucha de ambos poderes (el laico y el religioso) marcará una gran parte de este periodo, así como los comienzos del Régimen Liberal.

Lo que caracteriza a la asistencia en esta primera época es su carácter gratuito, concretada, desde el punto de vista material, en la *limosna*, sin que ello suponga cuestionar el mismo hecho de la pobreza o de las causas que la producen¹⁷. Durante esta primera época, los monarcas se limitaban a reconocer a la mendicidad inválida el derecho a la limosna, negándoselo a los mendigos vagos. Así, Alfonso X, en las *Partidas*, ordenaba que fuesen echados de la tierra los mendigos robustos y voluntarios y prohibió que se les diese limosna¹⁸. Pedro III, en su *Ordenamiento de Menestrales*, insistía en que «ninguno anduviese valdío, sino los viejos, lisiados y enfermos», prescripciones que repetirá Enrique II en el Ordenamiento de Toro de 1369, y sus sucesores, Juan I, Juan II y Enrique IV en sus respectivas Ordenanzas¹⁹.

¹⁷ LÓPEZ ALONSO, C.: «La acción pública no estatal», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1990, p. 31. Alude a las Arcas de Limosnas que en el siglo XV realizarán pequeños préstamos gratuitos considerándolas como antecedente de los posteriores Montes de Piedad.

¹⁸ *Partida I*, título, ley XL, y *Partida II*, título XX, ley IV.

¹⁹ *Ordenanzas Reales de Castilla*, Libro VII, título, ley III, y Libro VIII, título XIV, leyes I y II.

Junto a la asistencia puramente material, que de alimento y comida se irá materializando, pasado el siglo XII, en dinero, la *asistencia hospitalaria* desempeñará un papel muy importante a lo largo de todo el Antiguo Régimen. Respecto a los sujetos fundadores de los hospitales, junto a los poderosos feudales (rey, prelados y monasterios), comenzará un paulatino protagonismo de fundaciones laicas (comerciantes y cofradías de oficios), si bien, pese a la incipiente secularización, el funcionamiento del hospital, como las del resto de las instituciones caritativo-asistenciales que dejarán de ser monopolio de la Iglesia, seguirá influido por un profundo sentimiento religioso.

2. LAS COFRADÍAS Y LOS GREMIOS

En España, durante la Edad Media, proliferaron las *cofradías religiosas benéficas* y las *cofradías gremiales*. Si bien todo apunta a que derivan de los «collegia» romanos, guardan con dichas instituciones semejanzas, pero también diferencias. Los «collegia» tenían un marcado carácter profesional, que heredarán los gremios, pero también tuvieron algún tipo de vínculo con las cofradías, aunque en estas primaba el sentimiento religioso y en los gremios el profesional.

Las cofradías, en la Península, comenzaron a desarrollarse en el siglo XI, cuando los reinos cristianos fueron consolidándose, si bien de esas primeras cofradías existe poca información, ya que hasta el siglo XII no se conservan ordenanzas que rigieran su funcionamiento. No obstante, la escasez de las mismas se ve compensada con el valor extraordinario de las pocas que han llegado hasta nuestros días. Su origen está relacionado con la expansión de la orden cluniacense, a finales del citado siglo, con las peregrinaciones y con la participación de los caballeros franceses en las empresas militares de Alfonso IV de Castilla y de Alfonso I de Aragón, que sirvieron de vehículo de propagación del espíritu de fraternidad religioso-benéfico que provenía del país vecino. Surgieron así cofradías de carácter militar o caballeresco, como la Cofradía de Belchite, instituida por Alfonso I el Batallador con el exclusivo objeto de defender la recién conquistada plaza de Zaragoza, que tenía extraordinarios privilegios jurisdiccionales y económicos, al igual, que la fundada por Alfonso VII el Emperador en el año 1136, en el Concilio de Burgos²⁰.

De las cofradías del siglo XII, la más interesante y de la que más información se tiene –al conservarse íntegra su Ordenanza– es la Cofradía de Tude-

²⁰ RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 33.

la, bajo los auspicios de los monjes de Summo Portu. Al igual que otras cofradías europeas, la de Tudela tenía como principio esencial el auxilio mutuo entre los cofrades, como manifestación del espíritu de fraternidad cristiana, regulando en sus estatutos la asistencia en caso de enfermedad y de muerte.

Estas primeras cofradías religioso-benéficas, que surgen en el siglo XI, agrupan a los hombres sin distinción de clases ni de profesiones y responden al espíritu religioso y benéfico de la época. Se nutrían de las *cotizaciones* que aportaban los cofrades y de las cuotas de entrada de los nuevos miembros. Establecían en sus ordenanzas la asistencia a los cofrades en las enfermedades, vejez, invalidez, paro y muerte. Así la de freneros de Barcelona, que data de 1338; en la de San Agustín, vinculada a curtidores y pellejeros de Barcelona, además de la asistencia en las enfermedades y entierro, se incluía una obra pía para casar a doncellas, a la que todos los cofrades debían contribuir con 20 ducados; la cofradía de San Francisco, de zapateros de Valencia, se preocupaba también de viudas y huérfanos; y la de San Lázaro tenía un hospital propio, aunque hay que recordar que, en la Edad Media, los hospitales no tenían solo funciones sanitarias, sino, sobre todo, asistenciales, dirigidas a peregrinos, indigentes y necesitados, reflejo de los principios de caridad cristiana que tenían todas las medidas asistenciales propias de las Cofradías.

En todas estas cofradías subsiste, sin duda, un principio de ayuda mutua, pero responden al cumplimiento de deberes religiosos con base en la caridad y no a la solidaridad entre los miembros, por lo que no puede calificarse de previsión social en el concepto actual²¹.

Cuando, entrado el siglo XIV, a ese espíritu religioso se suma el interés profesional que aúna a los hombres que comparten una misma profesión y quieren rendir culto a un determinado santo tutelar y auxiliarse mutuamente, surge la «cofradía gremial o profesional». Si bien en los gremios se mantendrá la devoción religiosa y la práctica de la solidaridad de los agremiados, derivada de la caridad cristiana, comenzará a imponerse el carácter profesional y la defensa de unos intereses económicos comunes.

²¹ SEGURA GRAIÑO, C.: *ob. cit.* p. 24. Considera que las ayudas que se prestaban los cofrades responden al cumplimiento de un deber religioso, fruto de su libre iniciativa, y no a una concepción de solidaridad que caracteriza a las medidas de previsión social. En este aspecto, critica la opinión del profesor RUMEU DE ARMAS: *ob. cit.*, que considera que tales instituciones cumplían funciones de previsión social, adoptando la forma de las posteriores sociedades de socorros mutuos al nutrirse de las cotizaciones de los cofrades. Este último autor, en la obra citada, lleva a cabo un estudio detallado de los distintos tipos de cofradías que existieron durante la Edad Media en España, distinguiendo las «cofradías religiosas», los «oficios», las «cofradías gremiales», las «cofradías-gremio» y los «gremios», pues considera que son momentos de un mismo proceso evolutivo, que se inicia en el siglo XI y finaliza en el siglo XIII, siendo antecedentes embrionarios del mutualismo.

Los gremios fueron pues una organización que reunía a quienes practicaban un determinado oficio y en sus estatutos se reglamentaba las condiciones para el desempeño y protección de la profesión. En sus ordenanzas comenzarán a primar las medidas de carácter social sobre las meramente caritativas, como la dote para casar a las doncellas y la asistencia a las viudas y los huérfanos de los cofrades. También, los gremios fundaron hospitales, si bien eran pequeñas construcciones que ejercían una labor asistencial para los cofrades y sus familiares²².

En cuanto a la aprobación real de las Cofradías, en un principio no era necesaria y nunca fue obligatoria en la Corona de Aragón, cuando las cofradías se limitaban a fines exclusivamente religiosos o benéficos. Sin embargo, para dotar de más autoridad a sus ordenanzas, solían acudir pidiendo revalidación y confirmación a los reyes, gracias a lo cual han llegado hasta nuestros días al quedar aquellas registradas en los archivos reales²³.

3. LA ETAPA BAJO MEDIEVAL: UN CAMBIO DE ORIENTACIÓN EN LA ASISTENCIA SOCIAL

A mediados del siglo XIII, comienzan a vislumbrarse los indicios de una crisis política, económica y social que estallará en el XIV. Ello tendrá su lógica manifestación en los comportamientos colectivos. De una parte se reclamará una intervención más directa del poder real para remediar las causas de la pobreza y poner orden en los reinos. De otra, ante la aparición masiva de gente que, no encontrándose imposibilitados para ello se niega a trabajar y vive fraudulentamente vagabundeando y solicitando limosna, sobre todo en las ciudades, surgirá la necesidad de emprender acciones para delimitar los sujetos que verdaderamente pueden ser considerados pobres, de los vagabundos que prefieren vivir de la limosna.

²² ENRIQUE DE LA VILLA, L.: «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos», *RAP*, n.º 40, Madrid, 1963, p. 127. Considera estas cofradías profesionales una manifestación rudimentaria de «auxilio social mutuo». No obstante, opina que no representan un auténtico sistema de cobertura de los riesgos profesionales, pues falta en ellas una organización definida y concreta, tanto en lo relativo a las cuotas como a las prestaciones que concedían. Un paso importante representa para el autor la aparición de una segunda forma asociativa: la *hermandad*, que comienza a tomar relieve en el siglo XVI, coexistiendo con la cofradía, y que alcanza su apogeo en el siglo XVII. Este tipo de asociación mutualista presenta ya una cierta organización, de modo que la relación entre cuotas y prestaciones es efectiva.

²³ Por el contrario, según RUMEU: *ob. cit.*, p. 119, la cofradía-gremio requirió siempre la aprobación real o del concejo municipal; y, en Castilla, exclusivamente la aprobación real.

Comienza así la intervención de los poderes laicos –reyes y municipios– dirigida desde el principio a una doble vertiente, que será característica de todo el Antiguo Régimen: la ayuda a los verdaderamente necesitados y la represión de aquellos que fraudulentamente viven de la asistencia pública. Las medidas para remediar la pobreza se adoptarán de modo paralelo a aquellas que tienen a delimitar los sujetos que pueden ser considerados pobres y, por tanto, deben ser ayudados, y aquellos que deberán ser obligados a trabajar. De este modo, aparecerán asociadas la asistencia y la represión como las dos caras de una misma moneda. Es más, la represión se presentará como una de las facetas esenciales de la asistencia²⁴.

Con respecto a los sujetos que prestan la asistencia, asistimos a la laicización de los mismos. Crece la importancia del rey como defensor de toda la comunidad y, fundamentalmente, de los débiles. Pero, también, a medida que se desarrollan las ciudades, los ciudadanos, artesanos y pequeños burgueses encuadrados en gremios y cofradías de previsión y ayuda mutua adquieren protagonismo en la fundación asistencial. Estas fundaciones burguesas, normalmente vinculadas a las órdenes mendicantes que en muchas ocasiones les sirven de intermediarios en su labor asistencial, irán aumentando durante los siglos XII al XV. De ejercer actividades puramente piadosas, pasarán a ejercer otras más de *socorro mutuo*; la más importante, la de asistencia en la enfermedad, bien mediante una ayuda económica, bien mediante la asistencia médico-farmacéutica en el caso de que la cofradía dispusiese de establecimiento propio. También concedían ayudas en caso de accidentes, como en los de invalidez y vejez. Las viudas y huérfanos solían recibir ayuda económica tras la muerte del cofrade e incluso se dotaba a las doncellas para que pudieran contraer matrimonio.

En lo que se refiere a la asistencia hospitalaria, la evolución más notable se produce en relación a los *asistidos*. Los requisitos para ser admitidos se irán restringiendo, durante los siglos XIV y XV, en dos ámbitos: en la admisión exclusiva de personas pertenecientes a un grupo específico (hospitales de cofradías, de sacerdotes, de viejos, etc.); y en la especialización paulatina de las enfermedades tratadas (en el siglo XV se fundan en la península los primeros hospitales de dementes). Pero la restricción también se hace en otro sentido: mientras que en los hospitales fundados en siglos precedentes se atendía por igual a peregrinos, enfermos y desvalidos, en la baja Edad Media, el hospital se irá concretando a la asistencia de enfermos, limitando la presencia del resto

²⁴ LÓPEZ ALONSO, C.: *ob. cit.*, p. 30.

a un límite de días determinados, para evitar los abusos cometidos por aquellos que pasaban holgadamente su vida yendo de un hospital a otro²⁵.

A finales del medievo se asistirá a un proceso de racionalización que se plasma en los primeros intentos de concentración hospitalaria. En Castilla, este fenómeno se produce en la época de los Reyes Católicos que abordarán la unificación de los hospitales, reduciendo su número, pero procurando aumentar su eficacia.

A modo de conclusión, podemos afirmar que en la Edad Media no puede hablarse de la existencia de una política de protección social pública, que, gestionada por el poder público, amparase a todos los trabajadores y a sus familias, ante la enfermedad, la vejez, la invalidez o la muerte, sino únicamente de medidas privadas adoptadas por cada gremio para proteger a sus agremiados, que ellos mismos promovieron sin la intervención ni ayuda de los poderes públicos²⁶.

No obstante, ha de reconocerse que la iniciativa privada promovida por estas primeras instituciones profesionales inspirará con el tiempo los movimientos que dieron lugar a las políticas públicas de previsión social.

4. LOS EJÉRCITOS MEDIEVALES

4.1. COMPOSICIÓN

Los ejércitos en la Edad Media estuvieron básicamente integrados por hombres que acudían al requerimiento de su señor cuando estos los llamaban a las armas para una determinada campaña militar. Eran huestes formadas por combatientes a caballo, pertenecientes a la nobleza, acompañados y auxiliados por pecheros que actuaban como peones de infantería. Los caballeros tenían la obligación de apoyar con las armas a su rey o señor, con base en la relación de vasallaje contraída con este.

²⁵ LÓPEZ ALONSO, C.: *ob. cit.*, p. 35.

²⁶ Reconociendo la importante labor de protección social que llevaron a cabo las cofradías y los gremios durante la Edad Media, parece arriesgada la opinión de RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 163-240, que considera que en la España de los Reyes Católicos existió previsión social que atendía a la enfermedad y la muerte y auxiliaba a los trabajadores y a sus familias en todos los sucesos lamentables, como entierro, viudedad, orfandad, accidentes, cautiverio, vejez o invalidez. En este sentido se pronuncia SEGURA GRAIÑO, C.: *ob. cit.* p. 32, afirmando que, a finales de la Edad Media, la protección social era parcial y de carácter privado, alcanzando solo a los que estaban integrados en algún gremio, que, además, la atendía con los fondos que aportaban los propios agremiados.

Los peones, en cambio, eran llevados a la guerra por sus señores y lo asumían como una de las cargas que les imponía el régimen de dependencia, propio del sistema feudal. Estos últimos serán los mismos hombres que el Antiguo Régimen convertirá en quintos y el liberalismo en soldados de reemplazo: paisanos movilizados a la fuerza, sin derecho a soldada y devueltos a su quehacer habitual cuando finalizaba la campaña militar para la que habían sido movilizados²⁷.

En el Medievo, apenas podemos encontrar lo que se llama propiamente «guerra», esa que se configura a partir de la formación de ejércitos estatales; esto es, ejércitos permanentes al servicio de un monarca. Si bien es cierto que la sociedad medieval fue una sociedad eminentemente guerrera, no podemos encontrar «verdaderos profesionales de la guerra», ya que la función militar no se consideraba como una categoría profesional, sino como una prerrogativa de una determinada clase social, la nobleza, y, por tanto, venía impuesta por el linaje. Así, clasificaba a la población según la forma de combatir, peones y caballeros, pero todos los varones adultos debían hacerlo y, además, como podían, con sus propias armas, sin disciplina militar y contando apenas con algún tipo de organización y mando²⁸.

Es decir, no había distinción entre militares y civiles. En este sentido, con la excepción de alguna tropa que dependía directamente del poder soberano, la mayor parte de los efectivos atendía al llamamiento de sus respectivas jurisdicciones nobiliarias o civiles (por ejemplo, las milicias de las ciudades o los caballeros de las órdenes militares). Además, su composición táctica era incontrolable; es decir, que lo mismo podían comparecer ballesteros, que jinetes o

²⁷ Hasta principios del siglo XVI, la estructura militar europea responderá a este patrón social: la caballería pesada, formada por jinetes con armadura completa sobre enormes caballos acorazados, y la caballería ligera, compuesta por nobles de diversa extracción, ya que solo ellos podían permitirse mantener el coste de la armadura, el caballo, y las armas y el equipo. Por su parte, los pequeños nobles –los hidalgos– que no pueden mantener un caballo, comparecen en el campo de batalla a pie, pero con sus armaduras ligeras y espadas. Junto a ellos, en las grandes batallas, formarán miles de hombres de estratos sociales inferiores, campesinos o menestrales o siervos, enviados por los nobles que gobiernan su jurisdicción o por las ciudades a cuyo fuero deben obediencia, y que llenarán las filas de los peones con armamento ligero, difícilmente gobernables. A medida que la guerra se hace más compleja, los soberanos europeos se plantearán la necesidad de garantizarse el control sobre una fuerza militar permanente y bien adiestrada, apareciendo los ejércitos permanentes de la Edad Moderna.

²⁸ En palabras de THOMSON, I. A. A.: «El soldado, la sociedad y el Estado en la España de los siglos XVI y XVII», en *Historia Militar de España, Edad Moderna, II. Escenario Europeo*, Vol. 3, Comisión española de Historia Militar, Real Academia de la Historia, Madrid, 2013, p. 447, la guerra medieval era una función estamental, actividad por antonomasia de la nobleza y justificación ideológica de esta. Las estructuras de la dominación social determinaban las estructuras del mando militar, así como las mismas formas de la guerra. La guerra quedaba encajada dentro de las estructuras sociales y, hasta después de la Reconquista, en ningún lugar era ello tan evidente como en España.

piqueros, en función de lo que cada cual pudiera aportar al margen de las necesidades específicas del combate.

Por tanto, podemos afirmar que las actividades guerreras impregnaron en profundidad la vida cotidiana de la Edad Media, pero de una forma difusa y poco especializada, frente a la progresiva profesionalización de la vida militar, a la que asistiremos a partir del siglo XVI.

En este contexto de ausencia de un ejército permanente, los médicos y cirujanos que acompañaban a las huestes en cada campaña eran los que se encontraban al servicio de algún noble y, aun, del propio rey, y se encargaban del cuidado de la salud de su señor, y, en segundo lugar, de la mesnada. Cuando finalizaba la contienda, todos ellos volvían a sus quehaceres habituales. Pero, dentro de este rudimentario servicio, en el siglo XII encontramos un inicio de reglamentación consistente en ciertas alusiones a la evacuación de heridos y enfermos que figuran en los fueros de Teruel (1176) y Cuenca (1180), en los que se aprecia un atisbo de organización sanitaria.

A partir de la segunda mitad del siglo XV, surgen los primeros núcleos de tropas permanentes al servicio de sus monarcas. La relación de los integrantes de esos primeros ejércitos permanentes con sus príncipes soberanos, no será ya la propia del vasallaje, sino que pasará a ser contractual. Surge así un nuevo «tipo social», la figura del soldado profesional.

El profesionalismo generará una dislocación entre la jerarquía militar y la social, una disociación entre las normas profesionales y el espíritu caballeresco y los conceptos tradicionales de la honra y el comportamiento nobles. Ello determinará la necesidad de crear un nuevo orden y unos valores propios que conformarán la nueva milicia con el sistema de valores de la antigua sociedad estamental, aunque bajo sus propias condiciones.

4.2. EL OFICIO DE SOLDADO

En la Edad Media se denominaba «soldado» al militar que recibía un sueldo (*soldada*) para diferenciarle de los que, por su condición nobiliaria, cuando eran convocados por el rey, contribuían al esfuerzo bélico sin contraprestación por sus servicios, al menos en concepto de retribución económica. Desde finales del siglo XV, época en la que se sitúa la aparición de los ejércitos permanentes, hay constancia de la existencia de hombres cuyos ingresos procedían de la prestación de sus servicios con carácter habitual como soldados en una unidad militar. En España, el antecedente más remoto de la existencia de hombres dedicados al oficio de soldado a cambio de una compensación

económica se encuentra en una resolución de las Cortes de Castilla, reunidas en Burgos en 1338²⁹.

A partir de la conquista de Granada y el comienzo de las intervenciones militares en Italia, se fue institucionalizando el reclutamiento de voluntarios por el método de *conductas*: documento real en el que se concedía permiso a un capitán para *levantar bandera* y que estipulaba el número de hombres que debía alistar, los pueblos en los que podía hacer la *leva*, la campaña en la que tendrían que participar y la contrapartida económica que estos percibirían por sus servicios. En este esquema, la tropa se sentía más vinculada con su capitán que con el monarca o Estado que les contrataba. Este sistema perdurará hasta principios del siglo XVIII, cuando la escasez de reclutas voluntarios, por diversas causas que se estudiarán más adelante, hará necesario arbitrar otras medidas para nutrir de personal a los ejércitos.

Antes de pasar a analizar las medidas protectoras que se arbitraron en favor de estos primeros militares profesionales, ha de significarse que los hombres que integraban los ejércitos, en este momento histórico, concebían la milicia como un verdadero oficio, como una profesión para toda la vida, a la que les había arrastrado, casi siempre, la carencia de medios de subsistencia. Hay que tener en cuenta que, en el entorno socio-económico de la Edad Media, la profesión de soldado ofrecía una oportunidad vital a los procedentes de las clases sociales más desamparadas, para escapar, tanto de la miseria, como de la opresión señorial, eclesiástica o incluso familiar, que en ocasiones se asemejaba a la esclavitud.

4.3. LAS PRIMERAS CONCESIONES GRACIABLES DE LA CORONA (S XII-XIII)

Desde la Baja Edad Media, los reyes aragoneses y castellanos y, también, los primeros monarcas de la Casa de Austria promulgaron las primeras medidas dirigidas a velar por la salud de los hombres que defendían sus intereses con las armas, así como a proteger su vejez e invalidez y asistir a sus supervivientes. No obstante, no pasaron de ser concesiones graciabiles de una monarquía que consideraba, conforme con el pensamiento social de la época, que era privativo del ejercicio de la caridad cristiana lo que hoy consideramos justicia social. Por ello, dichas concesiones, además de graciabiles, tenían carácter individualizado y excepcional.

²⁹ PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido. De la leva a la «mili» (1700-1912)*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1996, p. 52.

Por otra parte, no debemos olvidar el fuerte componente solidario y religioso-benéfico que caracterizó todas las medidas de protección social hasta bien entrado el siglo XVIII y que se manifestó, como se ha señalado, en la proliferación de cofradías y hermandades que protegían a diversos colectivos profesionales frente a determinadas contingencias. Pero, los combatientes, llamados a las armas de forma esporádica y eventual, no podían permitirse organizar y sufragar este tipo de mutualidades, lo que explica, en gran parte, la pronta intervención de la Corona en este ámbito de actuación.

La finalidad perseguida con estas primeras medidas protectoras era la de fomentar la moral de las huestes, planteamiento que será aducido hasta finales del siglo XVI para justificar la conveniencia de reconocer unas básicas medidas de protección social con el fin de velar por la salud de los hombres de armas y compensarles por las lesiones sufridas en combate. Cuando, a partir del siglo XVII, comience a descender el número de reclutas voluntarios, los monarcas de las grandes potencias europeas considerarán necesario proteger también su vejez y la invalidez y, en menor medida, a sus supervivientes, con la finalidad de estimular a los posibles futuros integrantes de sus ejércitos.

Será Alfonso X el Sabio, en *Las Partidas*, quien sentará las bases doctrinales de la precoz normativa que regulará la protección social de los militares al servicio de la Corona durante casi cuatro siglos, estableciendo el derecho del combatiente y de sus supervivientes y, consiguiente obligación del Monarca, a ser indemnizado cuando resultase herido o mutilado, falleciese o fuese hecho prisionero.

No era la primera vez que los combatientes disponían de un embrionario seguro ante el riesgo de morir o quedar discapacitados. Así, se tiene constancia de que los caballeros aragoneses y los marinos cantábricos sufragaban cofradías religioso-benéficas con este objetivo, desde comienzos del siglo XII³⁰. Sin embargo, en la Ley de Partidas, será la Corona la que garantice la indemnización, lo que representa, además de una revolucionaria novedad, el precedente del mutualismo de los siglos posteriores.

La Ley I del Título XXV de la *II Partida* definía las «enchas», esto es, las indemnizaciones a que tenía derecho el combatiente cuando resultase herido o mutilado, o fuese hecho prisionero como: «las enmiendas que los hombres han

³⁰ PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, ob. cit., p. 32. Recuerda la importancia y poderío de las cofradías del Cantábrico, hasta el punto de afirmarse que el origen de la marina de guerra castellana estuvo íntimamente ligado a la previa existencia de la Hermandad de las Marismas, fundada en 1296, para federar a las cofradías locales que se habían ido creando desde el siglo XVI en algunos puertos vascos, cántabros, asturianos y gallegos. Vid, FERNÁNDEZ DURO, C.: «La Marina de Castilla desde su origen y pugna con la de Inglaterra hasta la refundición en la Armada española», Antonio Cánovas del Castillo (ed.), *Historia general de España*, Madrid, El Progreso Editorial, tomo XVIII, 1891.

de recibir por los daños que reciben en las guerras». Y las justificaba señalando que «de estas enchas vienen muchos bienes, que hacen a los hombres haber mayor saber de codiciar los hechos de la guerra, no entendiendo que caerían en pobreza por los daños que en ella recibieron, y otrosi de cometerlos de grado y herirlos más esforzadamente. Y tiran los pesares y las tristezas que son cosas que tienen gran daño a los corazones de los hombres que andan en guerra».

Y, a continuación, fijaba las cuantías que se abonarían en función del tipo de lesión que hubieran sufrido los hombres de armas.

De la lectura de este texto se desprende con claridad que lo que subyace en el reconocimiento de este embrionario seguro, que pretende amparar al soldado y a su familia en el caso de perder la salud, la vida o la libertad, es el principio doctrinal de sustentar la moral del combatiente y de compensarle por los daños en su integridad física por los riesgos derivados de su actividad profesional, principio que inspirará los diversos mecanismos protectores que se reconocerán a los integrantes de los ejércitos de la Edad Moderna. Y, asimismo, ayuda a comprender la precocidad de la acción social en el ámbito castrense, que se adelantará en varios siglos a la implantación del primer seguro de enfermedad para el resto de los trabajadores³¹ y al reconocimiento, en nuestro país, del derecho a una indemnización por las lesiones sufridas por accidentes laborales para los trabajadores por cuenta ajena, implantado por la famosa Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900.

La doctrina esbozada en las *Partidas* se manifestará de diversas maneras durante la Edad Media, llegándose incluso a reconocer medidas concretas y excepcionales de protección a las viudas y huérfanos del militar muerto en combate (Fueros de Pampliega y de Cáceres)³² y en la fundación de hospitales para asistir a los heridos de guerra, muchos de ellos a cargo de las órdenes militares³³.

³¹ Teniendo en cuenta que hasta 1883 no se implanta el primer seguro de enfermedad de la industria alemana, punto de partida y referencia de los sistemas de seguridad social europeos.

³² Privilegios otorgados al Concejo de Pampliega, 31 de enero de 1209, y a los Caballeros de Cáceres, 12 de febrero de 1273. Vid. VALDECILLO, A.: *Ordenanzas de S.M para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos, ilustradas por artículos con las Reales órdenes expedidas hasta la fecha de esta edición*, Madrid, Imp. De los señores Andrés y Díaz 1853, tomo III, p. 361 y tomo IV, p. 36, respectivamente.

³³ La Orden de Santiago estableció en 1175 el primer hospital en Toledo, y la de Calatrava en 1184.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

I. LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOCIOLOGICOS

Con el surgimiento del Estado Moderno que los historiadores vinculan con el reinado de los Reyes Católicos (1474-1516), asistimos a un cambio en la concepción de la pobreza dominante en la Edad Media, que, de ser un problema individual y un estado natural, asciende a la categoría de problema social. Ante la generalización en Europa del problema de la creciente presencia en las ciudades de vagabundos y pobres, surgen las primeras reflexiones sobre el tema y las primeras propuestas de soluciones globales de la mano de nuevos planteamientos religiosos y políticos. Humanistas católicos, como Erasmo o Tomás Moro, y reformadores protestantes coinciden en la desacralización de la pobreza y en la denuncia de la hipocresía y el daño provocado por los falsos pobres y, también, por las órdenes mendicantes.

Pero será Luis Vives el primero en plantear la pobreza en términos sociológicos, considerándola no fruto de una decisión divina, sino resultado de una injusticia social. El sistema propuesto por Vives será el de obligar a los mendigos válidos a trabajar y a los poderes públicos a atender a los que estén impedidos para ello. Además de Vives, otros humanistas influidos por su pensamiento, como Domingo de Soto, Juan de Robles, Giginta o el médico militar Cristóbal Pérez de Herrera propusieron diversos métodos para controlar la mendicidad y regular la asistencia dentro de planes de una política económica de mayor envergadura.

Así, Giginta y Pérez de Herrera proponían hacer frente a la pobreza fomentando las fuentes de verdadera riqueza, que consideraban radica en las actividades productivas; esto es, en el trabajo. Para ello, propusieron reformas

económicas en las que, el Estado, encargado plenamente de la asistencia social, desarrollase dicha función mediante una doble tarea: el socorro de los pobres reales y la corrección de los «vagos», obligando a estos últimos a trabajar. Pero, para ello, era necesario abordar previamente la diversificación y control de los verdaderos pobres y, así, posteriormente, compeler a trabajar a todos los hábiles para ello. Sus propuestas se orientaron a la creación de *Casas de Misericordia* y *Albergues de pobres*, que cumplirían esa doble función de asistencia a los verdaderos pobres y de «oficina de colocación» de los «vagos».

II. LA ASISTENCIA SOCIAL DURANTE LOS REYES CATÓLICOS Y PRIMEROS AUSTRIAS

1. LA ASISTENCIA MATERIAL

Al igual que los monarcas medievales, los Reyes Católicos y sus sucesores, Carlos I, Felipe II y demás monarcas de la Casa de Austria, frente a los riesgos de enfermedad, vejez e invalidez, se limitaron a regular el derecho a la mendicidad. Así, Carlos I otorgó a los mendigos un documento acreditativo (autorización) para pedir limosna, limitando geográficamente la zona donde podían mendigar. Felipe II dictó nuevas medidas sobre policía respecto de los vagos, regulando con más detalle el derecho a la mendicidad. Con el crecimiento de estos en las ciudades, Carlos II se vio obligado a ordenar una matrícula general de verdaderos pobres en las grandes capitales¹.

Junto a la *limosna*, en dinero, vestido o comida, la asistencia material a los necesitados se prestaba a través de instituciones nacidas en la baja Edad Media. Por un lado, aumentó el número de *Pósitos*, tanto de fundación municipal como particular². También aumentaron las *cofradías religioso-benéficas*, que llegaron a ser unas veinte mil en el siglo XVII.

A partir de la segunda mitad del siglo XVI, aparecen documentadas un nuevo tipo de institución asistencial, las *hermandades de socorro*, de organización similar a la de las cofradías, y seguramente, como derivación de la cofradía gremial³. Nacían por acuerdo expreso de los asociados que establecían entre ellos la Ordenanza, regla que les obligaba por igual. En ella estaban re-

¹ *Nueva Recopilación*: Libro I, título XVII, leyes 6 a 26, y Autos acordados 2,3 y 6 del mismo título y libro. *Novísima Recopilación*: Libro VII, título XXXIX, leyes 1 a 18.

² Los Pósitos eran lugares de panadeo y aprovisionamiento benéfico del grano para el pueblo en caso de necesidad.

³ De esta opinión es RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 213.

gulados taxativamente los derechos y las obligaciones de los asociados, las cuotas que tenían que abonar, los cargos de gobierno y administración, el manejo y distribución de los fondos y las prestaciones que podrían percibir ante los distintos riesgos cubiertos: enfermedad, muerte, prisión, etc.

Las hermandades de socorro podían ser generales, profesionales o de determinados colectivos, como las de ciegos, aunque predominarán las gremiales. Atendían a los asociados en los casos de enfermedad y muerte, aunque algunas se limitaban a conceder auxilios en caso de muerte y cubrir los gastos del sepelio. Solo algunas concedieron ayudas a las viudas y dotes a las huérfanas. Las prestaciones del seguro de enfermedad podían adoptar distintas formas: hospitalidad, prestación única de dinero o entrega de cantidades periódicas al enfermo. Los socios debían de pagar una cuota de entrada y una serie de cuotas periódicas para poder recibir las consiguientes prestaciones⁴.

A los que carecían de dinero para pagar las cotizaciones que exigían las hermandades de socorro, esto es, a los pobres, solo les quedaba el recurso de la limosna y del hospital. Surgirán también fundaciones, eclesiásticas, burguesas y nobles para proteger a las doncellas pobres, dotándolas para contraer matrimonio o bien para adquirir estado de religiosas.

Pero donde se produce un mayor cambio es en relación con los huérfanos y los *expósitos*; estos últimos, antes recogidos en los hospitales o en las iglesias, van a pasar a ser recogidos en instituciones especializadas⁵. Paralelamente, comenzará una mayor preocupación y sensibilidad por la infancia más desfavorecida, que se traducirá en la creación de Colegios de Niños de la Doctrina, donde además de alimento y vestido se les educará para poder desempeñar algún oficio. En este ámbito, destaca el pensamiento reformista de Pérez de Herrera, que proponía que los niños «expósitos o desamparados» ingresaran en la Armada o se les enseñara otro oficio según sus aptitudes, a través de la institución del *Padre de Huérfanos*.

2. LA REDUCCIÓN Y CONCENTRACIÓN HOSPITALARIA

A partir del siglo XVI se abordará la necesaria reducción hospitalaria que se pondrá en manos tanto de las autoridades eclesiásticas como de las autori-

⁴ ALMANSA PASTOR, J. M.^a: *ob. cit.*, p. 86. Considera que estas hermandades de socorro plasmaron el principio mutualista en su plenitud, pues a diferencia de la cofradía gremial, conferían un derecho subjetivo pleno a los asociados para obtener la protección. Por su parte, RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.* p. 210, las considera como las sociedades de socorro mutuo por excelencia en nuestro pasado histórico.

⁵ El primer hospicio de expósitos será el Hospital de la Santa Cruz, inaugurado en 1514.

dades civiles, lo que originará los consiguientes problemas, además de la frecuente oposición de las cofradías o de los administradores que gestionaban dichos establecimientos⁶. Ante la caótica situación que presentan las muchas fundaciones hospitalarias existentes, las Cortes solicitarán su reforma y reducción en dos hospitales: unos para enfermos contagiosos y otro para el resto.

En 1576, el canónigo Giginta presenta a las Cortes un proyecto que responde a esa necesidad social y política de establecer una nueva hospitalidad y un cambio en el modelo asistencial. Propone la creación de una institución que no fuese Hospital sino un Asilo general de todos los «pobres», peregrinos, niños y niñas, desamparados y mendigos. En tales Asilos (*Casas de Misericordia*) se les educaría e, incluso, podrían trabajar según sus aptitudes a cambio de un mínimo sueldo. Las propuestas de Giginta tuvieron un amplio eco en los ambientes ilustrados y, entre 1578 y 1584, se fundaron *Casas de Misericordia* mediante la reducción de los hospitales de mendigos existentes en Toledo, Madrid, Granada y Barcelona.

Por su parte, Pérez de Herrera, en su famosa obra *Discursos para el amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos y amparo de la milicia de ellos* (1568), propugna la asistencia social por parte del Estado, previo control riguroso de la mendicidad callejera. Para ello propone la creación de *albergues de pobres* que cumpliesen varias funciones sociales: refugio, instrumento de control, centro de trabajo e incluso de «oficina de colocación». Todos los pobres acudirían a los albergues, donde tras ser examinados, los reconocidos como pobres verdaderos, recibirían una cédula que les permitiría mendigar en todo el municipio. Esta nueva política asistencial se completaba con unas medidas de represión de los vagos y falsos pobres a los que habría que obligar a trabajar.

Pero las reformas planteadas por Giginta y Pérez de Herrera se verán obstaculizadas por los sectores tradicionales (eclesiásticos y cofradías) y por la propia situación de crisis general del país, que, a la vez que reclamaba la reforma, también la obstaculiza, por lo que habrá que esperar al siglo ilustrado para que tales propuestas se renueven y se consiga, en gran parte, llevarlas a la práctica.

⁶ Como recuerda LÓPEZ ALONSO, C.: *ob. cit.*, p. 44, en las ciudades donde se consigue dicha colaboración se consigue la reducción hospitalaria, así ocurre en Sevilla, Madrid, Valladolid, Salamanca, Toro y Jaén, entre otras.

III. EL EJÉRCITO DE LOS REYES CATÓLICOS Y PRIMEROS AUSTRIAS (CARLOS V Y FELIPE II)

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

El Estado moderno en Europa occidental nació y se fue afianzando a lo largo de los turbulentos siglos XVI y XVII, impulsado por las sucesivas guerras. En dicho proceso, los ejércitos serán, pues, el instrumento fundamental para la transformación de los señoríos medievales en los Estados modernos. En concreto, en España, los historiadores vinculan el nacimiento del Estado moderno con la monarquía católica de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón. Los Reyes Católicos consiguieron transformar una monarquía de carácter feudal en una moderna y autoritaria, relegando la influencia política de la nobleza y fortaleciendo el papel de la Corona como cabeza fuerte de un Estado que contará con hacienda propia, un ejército profesional y permanente, una importante red diplomática y una estructura funcional.

En un principio, la política exterior de los monarcas católicos tenía un triple objetivo: la conquista del Reino de Granada, que supondría la finalización de la Reconquista; las alianzas, vía matrimonio de sus hijas, con otros reinos de Europa para aislar a Francia; y la vigilancia de la amenaza que suponía el Imperio Otomano, tras la conquista por este de Constantinopla en 1453. Una mezcla, pues, de tradicionales objetivos castellanos (Granada) y aragoneses (aislar Francia) con la defensa de la cristiandad frente a los turcos. Tras la conquista de Granada, la política exterior podía haber proseguido victoriosa hacia el norte de África –es la época de las tomas por España de Melilla, el Peñón de Vélez de la Gomera y Orán, entre otras plazas–, pero el descubrimiento de América y el inicio de su colonización conformarán un hecho de tal magnitud, que cambiará del sur al oeste los esfuerzos de los monarcas.

Por otra parte, el conflicto contra Francia pasará de la vertiente diplomática a la bélica, principalmente en el escenario italiano. Y contra el Imperio Otomano se producirán los primeros choques en el Mediterráneo oriental. Tres vectores de la época final de los Reyes Católicos que tendrán su continuidad con sus sucesores Carlos V y Felipe II, los cuales sumarán a esa política exterior la del teatro europeo, fruto de su fabulosa herencia.

2. EL NACIMIENTO DEL EJÉRCITO PERMANENTE

Frente a las mesnadas feudales a las que los monarcas medievales acudían cada vez que era preciso reclutar huestes, los Reyes Católicos, mediante la Ordenanza de 1495 pondrán bajo su autoridad real a cualquier hueste armada del país, creando así un Ejército que será profesional, permanente y dependiente de la monarquía, es decir del Estado. A su frente estarán jefes nombrados por los Reyes, a los que deberán lealtad absoluta⁷. El Ejército se convierte, a partir de entonces, en el principal vector de la política exterior de los monarcas católicos, que usarán la fuerza como arma diplomática, disuasoria frente al enemigo o como continuación de esa diplomacia por otras vías⁸.

Los Reyes Católicos pretendían que todas las tropas disponibles (peninsulares o expedicionarias, reales, señoriales, municipales y provinciales) quedaran vinculadas directamente al Estado. De esta manera, lograrán convertir a un grupo heterogéneo de combatientes: veteranos de la guerra de Granada, milicias castellanas, murcianos, vizcaínos, compañías feudales calabresas, mercenarios alemanes, croatas, esclavones, técnicos francos e italianos, en un Ejército regular permanente pagado por el Estado y a su servicio exclusivo, es decir, un Ejército profesional⁹.

El Ejército que reconquistó Granada comprendía, en primer lugar, las tropas reales, compuestas por soldados pagados o llamados por el poder real. El cuerpo militar básico de dichas tropas lo constituían las «Guardas Reales», formadas por hombres de armas según el modelo medieval clásico, ya con un acentuado estatuto profesional. Junto a las «Guardas Reales», estaban los «vasallos del rey», cuyo servicio no tenía carácter permanente, sino que, en virtud de un asiento, asumían la obligación de obedecer a cada llamamiento real. A

⁷ En este ámbito destaca la esencial contribución al arte de la guerra de D. Gonzalo Fernández de Córdoba, el Gran Capitán, que fue capaz de transformar al peón (obrero sin cualificación) y al caballero, en combatientes especializados: infante, jinete, artillero, zapador, fundidos todos ellos en un solo cuerpo para cumplir la misión. *Vid.* TAULER CID, B.: «El crisol del Gran Capitán: El Gran Capitán creador del ejército moderno», *Revista Ejército*, Madrid, n.º 896, noviembre 2015, p. 96.

⁸ Advierte TAULER CID, B.: *ob. cit.*, p. 93, que los primeros y fundamentales elementos de la reforma de la institución militar no se deben a guerreros ni a caballeros, sino al conocimiento metódico de los técnicos de la administración. Entre 1495 y 1496 los Reyes Católicos firmaron tres ordenanzas, siendo la más trascendente la de Tortosa, en la que sentaron las bases para una Administración militar que le permitirá a España crear, reclutar, mover, enviar y mantener ejércitos y armadas para combatir en tierra y mar. Para ello establecieron una tesorería, regularon el reclutamiento, así como la fabricación y el mantenimiento del armamento.

⁹ Hasta ese momento, lo más parecido a un ejército permanente bajo las órdenes directas y exclusivas de la Corona habían sido las Guardias Viejas de Castilla, creadas en 1493 sobre la base de las antiguas «Guardas Reales», que habían compuesto lo esencial de la hueste regia durante la guerra de Granada. Estaban formadas por nobles de distinto estrato, desde grandes miembros de la aristocracia hasta hidalgos menesterosos, que prestaban servicio armado directamente al rey.

cambio de su contribución personal, percibían, en compensación, una pensión, el «acostamiento», todavía denominado en los documentos de archivo «tierra», a pesar de que ya se pagaba en dinero. De esta manera, la Corona se aseguraba disponer de un potencial de combatientes semi-profesionales esparcidos por todos sus reinos, con capacidad de movilización a cada llamamiento, después del debido apercebimiento.

Existía otra categoría de «vasallos del rey», que provenía de ciertas «ciudades, villas, prelados y grandes» según la cancilleresca enumeración. En este caso, el titular del asiento percibía la totalidad del acostamiento correspondiente al número de lanzas que se había comprometido a enviar al monarca en caso de llamamiento. Esta categoría representaba cerca del medio millar de combatientes. Entre todo, el acostamiento global de los «vasallos del rey» aportaba alrededor de 1.500 lanzas, lo que alzaba el conjunto de la caballería real, incluyendo las Guardas, hasta las 2.500 lanzas. Entre las tropas reales siempre sufragadas por la real hacienda, había un pequeño grupo de *espingarderos*, peones que serán el embrión de la infantería de los gloriosos futuros tercios.

A este conjunto de tropas reales se sumaban los contingentes de caballería y de peonaje de las hermandades, que, a pesar de tener un estatuto jurídico diferente, los regía también la Corona bajo reglamentos idénticos. Y, por último, se añadían las tropas señoriales, incluso de las órdenes militares y de los prelados; las mesnadas. Estas tropas señoriales eran más numerosas que las tropas reales. Al final de la guerra de Granada asistimos al ostentoso despliegue de auténticos ejércitos privados señoriales, organizados como los reales, contando caballeros y peones¹⁰.

Con la conquista del reino de Nápoles, la monarquía española adquiere plena conciencia de que el monopolio del empleo de las armas era la base del poder y comienza una política exterior muy dinámica que favorece el desarrollo de la Infantería desplazada fuera de la Península. En este contexto, la denominada *Carta de Ordenanza* de 1503, «para la buena gobernación de las gentes, de su guardas, artillería y demás gentes de guerra y oficiales de ella», viene a definir la organización defensiva del reino, dentro y fuera de la penín-

¹⁰ Al respecto, hemos de recordar que, al igual que los reyes, los grandes tenían vasallos, llamados de señores, a los que pagaban una pensión también denominada acostamiento. Esos vasallos respondían al llamamiento de su señor. En lo que afecta a la pequeña nobleza, esencialmente los hidalgos, el apercebimiento real no les pedía más que acudir. Lo hacían a su voluntad, unos presentándose a caballo, otros a pie, los más armados parcialmente. La suma de todos estos combatientes nobles podía representar entre cinco a diez mil caballos al final de la Reconquista y entre tres a seis mil peones.

sula y, según los historiadores militares, supone el establecimiento de una primera institución militar estable ¹¹.

La trepidante política exterior de los Reyes Católicos realzó el papel de las tropas expedicionarias que, a partir de 1535, recibieron el nombre de «tercios», integradas exclusivamente por soldados profesionales, casi todos hidalgos y, en su mayoría, extranjeros. Teniendo en cuenta la extensión geográfica de la monarquía católica y de los primeros Austrias, en los tercios viejos fue muy elevado el número de alemanes, italianos, borgoñeses, etc., aunque en los tercios nuevos, al término del siglo XVII, la recluta se efectuará casi invariablemente sobre españoles. La preferencia por los españoles obedecía a razones de comunicaciones esenciales en el campo de batalla, pero también desde el punto de vista moral, por el espíritu singular que tenían las unidades españolas, único en la Europa de aquel tiempo y que resultaba determinante a la hora del combate ¹².

La propia organización de los ejércitos en tercios, concebidos como unidades administrativas organizativas, constituye una innovación de primer orden ¹³. Aquel sistema permitió contar con un Ejército permanente, profesional, y nacional –porque el elemento español era decisivo, incluso, en una Corona multinacional como la de los Austrias– y en permanente disposición para ser movilizado. Si bien, fueron creadas inicialmente para intervenir puntualmente en el exterior, terminaron por perder su carácter expedicionario para permanecer fijas en Nápoles y en el Milanesado, desde donde marchaban a Flandes ante cualquier contingencia ¹⁴.

¹¹ Firmada en Barcelona, por Fernando de Aragón el 28 de julio, y el 6 de agosto, en El Pualar, por Isabel de Castilla.

¹² Recuerda PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, Alianza editorial, Madrid, segunda edición, 2005, p. 35, que, en 1573, el porcentaje de súbditos de Castilla y Aragón en los mal llamados tercios españoles, era del 13 por ciento, y en 1582, del ocho. Después, la demanda de soldados motivada por la Guerra de los Treinta Años aumentó considerablemente este porcentaje hasta representar un quinto del total de efectivos. Siguiendo la misma tendencia, a finales del siglo XVII, 22 de los 54 tercios de Carlos II, el 40 por ciento era de origen español.

¹³ Señala ESPARZA, J. J.: *Los Tercios*, La esfera de los libros, p. 977, que los tercios eran unidades militares de carácter más administrativo que orgánico, creadas para atender eficazmente un frente muy amplio, desde el norte de África hasta los Países Bajos, pasando por Italia y la Centroeuropa germánica y concebidas como ejército profesional, de carácter permanente, acantonadas sobre territorios relativamente estables y con tácticas de guerra específicamente desarrolladas para esos escenarios.

¹⁴ Apunta ESPARZA, J. J.: *ob. cit.*, p. 1121-1122, que los tercios fueron, antes que ninguna otra cosa, un gran ejército nacional y popular, no formado por una casta cerrada ni tampoco reunido por levas forzadas –o no fundamentalmente–, sino que era una fuerza constituida esencialmente por voluntarios, con abundante presencia de esos que, por venir de familia noble o por especial relación con el mando, recibían el nombre de «guzmanes». Estos voluntarios provenían sobre todo de la pequeña hidalguía rural, aunque las filas de los tercios estaban abiertas a todas las clases sociales cristianas. Eso es importante porque explica el vínculo fortísimo que había por entonces entre el pueblo español y sus soldados: eran lo mismo.

Aunque es cierto que los hombres que acudían a enrolarse en el Ejército lo hacían mayoritariamente por razones económicas, a estos primeros soldados profesionales que terminarán integrando los gloriosos tercios, «los señores soldados», «los soldados gentilhombres», lo que mayoritariamente les movía era el sentido del honor, el afán de gloria, el espíritu de aventura y de cruzada. Ideales que, unidos a un conjunto de valores que serán consagrados como auténtico código ético en las sucesivas Ordenanzas militares, hicieron posible que los tercios pudieran mantenerse durante más de un siglo como una tropa esencialmente voluntaria, cuya recompensa no era la reducida soldada, ni tampoco el botín, que además estaba sujeto a reglas muy estrictas, sino el honor de servir a su rey y a su patria bajo esas banderas¹⁵.

Ese código deontológico, del que ya dejara buena constancia en sus famosos versos el ilustre escritor y soldado de los tercios, Calderón de la Barca, como, «el honor», «la lealtad», «la constancia, la paciencia, la humildad y la obediencia», configuraban una institución que igualaba a todos los hombres, con independencia de su origen social «en que nadie espere que ser preferido pueda por la nobleza que hereda, sino por la que él adquiere». De hecho, los tercios constituían un lugar donde un hombre se hacía mejor, donde un pobre podía alcanzar la gloria y en nada era inferior a un rico¹⁶. En una sociedad tan

¹⁵ En el ámbito ordenancista destacan por su alto significado histórico-jurídico, la *Ordenanza e Instrucción del General Alejandro de Farnesio*, dadas en Bruselas, en 1587, que, como señala RIESCO TERRERO, Á.: «La Ordenanza e Instrucción del General Farnesio», Bruselas (1587), en *El Ejército y la Armada de Felipe II ante el IV centenario de su muerte*, Monografías del CESEDEN, 22, Ministerio de Defensa, octubre, 1997, p. 57-87, constituyen un auténtico código de justicia militar, en el que se definen y castigan las extralimitaciones de los funcionarios en general, y las de los soldados en particular, en el ejercicio y desempeño de sus obligaciones profesionales y mientras se mantienen en filas, y se regulan las funciones y obligaciones de aquellos sobre los que, a partir de entonces, recaerá la aplicación y ejecución de la justicia castrense: capitán general, auditor general, preboste general y maestre de campo. Por todo ello se consideraron por la doctrina especializada, el origen del Derecho Penal Militar y de la justicia militar, y una de las fuentes más importantes del derecho militar europeo de corte moderno, iniciado a principios del siglo XVIII con el advenimiento a España de la dinastía borbónica.

¹⁶ MAS CHAO, A.: «El soldado español de los Tercios», *El Ejército y la Armada de Felipe II ante el IV centenario de su muerte*, Monografías del CESEDEN, 22, Ministerio de Defensa, Madrid, octubre, 1997, p. 37-56 afirma que, si bien los soldados españoles eran de la misma extracción social de los que formaban otras infanterías de la época, los valores y virtudes que adornaban al infante español le diferenciaban de sus coetáneos del resto de Europa. Las condiciones particulares en la que se desarrolló la Reconquista, condicionaron de manera diferente su espíritu, y por ellos su motivación fue distinta, ya que, a estos hombres, no les empujaba a la carrera de las armas solamente el ansia de riqueza sino que buscaban también su ascenso en la escala social. Como resultado de todo ello buscaban imitar los modelos de virtudes nobiliarias de la antigua caballería señorial ya que «era en el orden militar donde se forjaron siempre los linajes». Por su parte, ESPARZA, J. J.: *ob. cit.*, p. 17, apunta que el que acudía a filas no lo hacía para ser rico sino para ser *alguien*, para ser *señor*, y, normalmente, vivo o muerto lo conseguía. Añade además en *ob. cit.*, p. 342 que el contingente reunido era un microcosmos social de la propia España: bajo las banderas con la Cruz de San Andrés había nobles y villanos, ricos y pobres, héroes y rufianes, intelectuales y labriegos. A finales del XVI había cerca de un veinticinco por ciento del contingente que recibía el título de «don», lo cual solo se aplicaba a los aristócratas y a los bachilleres. Y es que en nuestros tercios com-

fuertemente jerarquizada, como la de los siglos XVI y XVII, una institución que igualaba a todos con independencia de su origen social y en la que «sin mirar cómo nace, se mira como procede», suponía una auténtica revolución¹⁷.

Aquel conjunto de valores morales e ideales aventureros impulsaron y alentaron a los soldados de los tercios a soportar las fatigas y rigores de la vida militar, consiguiendo dominar sin discusión los campos de batalla de Europa y América durante siglo y medio.

Por otra parte, aunque no todos los integrantes de los tercios eran de origen noble, su proporción fue lo suficientemente elevada como para contagiar de hidalguía y caballerosidad al conjunto, hasta el punto de considerarse pertenecientes a una élite privilegiada. Cabe señalar que el hombre que entraba en los tercios no se enrolaba para una batalla o para una campaña, si no en una forma de vida extremadamente austera y sacrificada, enraizada en un sólido código moral y con la única aspiración de alcanzar «fama, honor y vida». Por ello, para estos soldados, ya fuesen nobles o plebeyos, la milicia representaba más una vocación cercana a la religiosa, –«religión de hombres honrados», como la calificara Calderón–, que como una auténtica profesión tal y como hoy la concebimos.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL EJÉRCITO DE REYES CATÓLICOS Y PRIMEROS AUSTRIAS (CARLOS V Y FELIPE II)

3.1. LA ASISTENCIA SANITARIA EN EL EJÉRCITO DE LOS REYES CATÓLICOS

El reinado de los Reyes Católicos supuso un importantísimo avance en la organización sanitaria de los Ejércitos, así como en la concesión de prebendas y pensiones para proteger a los familiares de los militares muertos en campaña, que, con los años, mejorarán sus sucesores. Así, con respecto a protección

batieron Calderón, Cervantes, Garcilaso, Moncada o Lope, mientras que prácticamente ninguno de sus coetáneos de las letras europeas empuñó jamás la espada. Más aun: en el campo, nobles y plebeyos quedaban igualados por el rasero de la infantería. La infantería española era una singular democracia donde todos eran caballeros por igual, y lo que les hacía caballeros era precisamente estar bajo las banderas. La disciplina era severísima, pero era ante todo una disciplina del individuo hacia sí mismo, guiada por un extraordinariamente agudo sentido del honor, a veces hasta lo irracional.

¹⁷ En este sentido apunta TAULER CID, B.: *ob. cit.*, p. 95, que, en el año 1430, las Cortes castellanas reconocieron que el manejo y el empleo de las armas de fuego estaban creando en los que las manejaban, gentes por lo general del estado llano, una conciencia de su propia fuerza con trascendencia social. Y es que, con ellas, cualquiera podía atravesar la protección acorazada de un noble caballero por lo cual, era el elemento adecuado para «subvertir el orden social» en el cual se basaban las normas imperantes y los principios que reinaban en el campo de batalla.

de sus supervivientes, existe constancia documental del interés de los monarcas en compensar a las familias de los fallecidos en combate, pero con carácter excepcional y limitado a la concesión a los huérfanos de empleos dependientes del erario público¹⁸.

Por lo que respecta a la asistencia sanitaria, se comienza a organizar el sistema asistencial castrense en tres escalones: el primero, en el campo de batalla, por personal de la propia unidad militar; el segundo, en hospitales de campaña; y, en tercer lugar, en los hospitales civiles y en los excelentes hospitales militares que se irán construyendo a partir del siglo XVI. El primer hospital de campaña se estableció en 1476 en la batalla de Toro, que consolidó a Isabel en el trono de Castilla y, después, durante la conquista de Granada, en varias plazas, siendo el más importante el Hospital de la Reina en la ciudad-campamento de Santa Fe, primer hospital militar edificado en Europa¹⁹.

Finalizada la conquista de Granada, los soldados heridos y enfermos serán enviados a hospitales, que hoy llamaríamos públicos, uniéndose a la masa de desvalidos acogidos en unos establecimientos que tenían más de asilos que de centros sanitarios donde recuperar la salud. Así, el Hospital Real de Sevilla, fundado por Alfonso X como hospedería de peregrinos, fue reservado desde 1492 para «el sustento y reparo de gente de guerra, ya impertinente por lesión o pobre vejez»²⁰.

Hemos de señalar que las prestaciones sanitarias renacentistas giraban en torno a la asistencia hospitalaria, de modo que, en los primeros hospitales, tanto en los monásticos que acogían a los pobres y desvalidos, como en los reales y los de las órdenes militares, que atendían básicamente a los hombres de armas, la asistencia específicamente sanitaria era cuestión secundaria. Todo ello ralentizó el desarrollo de estructuras sanitarias estables en el ejército.

Esta situación cambiará ostensiblemente a partir de la conquista del reino de Nápoles y la trepidante política exterior llevaba a cabo por los Reyes Católicos, que realzará, como se ha señalado en el epígrafe anterior, el papel de la Infantería destacada fuera de la península en las unidades expedicionarias denominadas tercios.

¹⁸ PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...) ob. cit.*, p. 34. Se refiere en este sentido a una pragmática fechada el 26 de abril de 1483.

¹⁹ PARRILLA HERMIDA, M.: «Un documento sanitario-castrense del siglo XV. El albalá de los Reyes Católicos en la Guerra de Granada», *Revista de Historia Militar*, 30, Madrid, 1971, pp. 31 y 32.

²⁰ Vid. CARMONA GARCÍA, J. I.: «La asistencia social en la España de los Austrias», *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social. Seminario de Historia Social*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 69-88.

3.2. LA ORGANIZACIÓN SANITARIA DE LOS TERCIOS

Pese a las deficiencias de la medicina y la cirugía renacentista, los tercios regulados en las Ordenanzas de 1534, que se consideran su origen, contaron desde el momento de su creación con un sistema sanitario bastante avanzado para la época²¹. Además del cirujano, que dirigía el hospital de campaña, el capitán de cada una de las compañías de piqueros y arcabuceros en que se dividía el Tercio debía contratar a un barbero-sangrador para los primeros auxilios. Por término medio, había un médico por cada 2.200 soldados. Las primeras atenciones, generalmente, las prestaba el barbero, uno por compañía, quien realizaba la limpieza de la herida y colocaba los primeros apósitos, y derivaba a los más graves hacia el hospital del tercio²².

Uno de los principales problemas de aquella organización sanitaria era el traslado de los heridos al hospital de campaña, que solía realizarse por medios improvisados, tales como carretas de bueyes o barcazas que navegaban por los canales flamencos²³. Una vez reconocidos por el cirujano del tercio, según la gravedad de su diagnóstico, les reconducía hacia alguno de los excelentes hospitales militares que se fueron creando lo largo del llamado «Camino Español» y, en su defecto, hacia alguno de los hospitales civiles existentes en la localidad²⁴.

²¹ *vid.*, QUATREFAGES, R.: *Los Tercios*, Ediciones Ejército, Madrid, 1983, pp. 159-164.

²² Sobre la organización sanitaria de los tercios de Flandes, MORATINOS PALOMERO, P. y PÉREZ GARCÍA, J. M.: «Algunas connotaciones médico-sanitarias en la organización militar en los siglos XV y XVI», *Actas de las II Jornadas Nacionales de Historia Militar*, Málaga, 1993, pp. 79-84.

²³ Ejemplos de ello, a lo largo del periodo estudiado, los encontramos en un albalá de los Reyes Católicos de 1487, en Loja: PARRILLA HERMIDA, M.: «Un documento sanitario-castrense del siglo XV», *Revista de Historia Militar*, vol. 30, 1971, pp. 31-33 o en una Ordenanza de su nieto Carlos V en 1554 en Amberes, PARRILLA HERMIDA, M.: «Un documento sobre nuestros hospitales de campaña en Flandes en el siglo XVI», *Revista de Historia Militar*, vol. 25, 1968, p. 179.

²⁴ Se conoce como Camino Español a la ruta histórica que, uniendo Milán y Bruselas, recorrieron los tercios durante los siglos XVI y XVII. Su objetivo principal era mantener conectados los Países Bajos españoles con el centro de la monarquía hispánica. La dificultad para hacer llegar mercancías, dinero y soldados por vía marítima, por el deterioro de las relaciones con Inglaterra, provocó que se habilitara esta ruta terrestre. Los tercios españoles, que provenientes de Castilla y Aragón se formaban en las tierras italianas (Sicilia, Nápoles, Milán, etc.) y que protegían el Mediterráneo de los envites musulmanes, fueron los que se desplazaron por esta vía que conectaba directamente estas dos ciudades claves de la monarquía hispánica. Esta ruta atravesaba Estados aliados (Saboya y Lorena) y territorios pertenecientes a la corona española (Milanesado, Franco-Condado y Países Bajos españoles), bordeando Francia. Este itinerario se utilizó desde 1567 (la primera ruta) hasta 1634 (la última) y durante su existencia fue cambiando su trazado, adaptándose según los apoyos que conseguía la corona española para tener conectados sus territorios (cantones católicos suizos, los Habsburgo austriacos, etc.). Mantener conectados los territorios exigía poder reutilizar las rutas, con lo que los pasos de los soldados por todas las poblaciones fueran previamente pactados con Estados y ciudades por los que pasaba. Así, en las sucesivas etapas (del orden de cincuenta entre Milán y Bruselas) se contrataba alojamiento y comida para los integrantes del ejército que estaba compuesto por miles de soldados (desde 2.000 hasta los 10.000 en 1567). Eso sin contar con las mujeres

El primer hospital militar que se fundó fue el de Saint Dizier, en 1544 (entre Ginebra y Bruselas), y el más importante, el de Malinas en 1585 (entre Amberes y Bruselas)²⁵. En los hospitales militares se ocupaban tanto de los que sucumbían a las enfermedades endémicas y epidémicas, tales como el tabardillo, la sífilis, o la peste, como de los heridos de las batallas²⁶. La asistencia sanitaria prestada a cualquier individuo del Ejército era gratuita, sufragada por el erario público, sin embargo, los oficiales y la tropa contribuían al gasto sanitario de forma simbólica mediante el llamado «real de limosna», cantidad que, en función del empleo, se deducía de su haber mensual: un real por soldado, tres por sargento, cinco por alférez y diez por capitán²⁷.

A partir de mediados del siglo XVI surgió la figura del protomédico o protofísico general, cargo en quien el capitán general de cada ejército delegaba

e hijos de los soldados, que muchas veces formaban parte del contingente. Una consecuencia directa del Camino Español es que, durante todos los años que estuvo activo, dinamizó la economía de las zonas por las que pasaba. Dar alojamiento y manutención a tantos miles de personas generaba un comercio y aportaba grandes beneficios a las poblaciones por las que transcurría. *Vid.* MARRADES, P.: *El camino del Imperio*, Espasa Calpe, Madrid, 1943; KAMEN, H.: *El gran duque de Alba*, La esfera de los libros, 2005; MARTÍNEZ LAÍNEZ, F.: *Una pica en Flandes. La epopeya del Camino Español*, Editorial Edaf, Madrid, 2007; SÁNCHEZ, J.: *El Camino Español. Un viaje por la ruta de los Tercios de Flandes*. Editorial Dilema, Madrid, 2014.

²⁵ *vid.* PARKER, G.: *El ejército de Flandes y el Camino Español, 1567-1659. La logística de la victoria y derrota de España en las guerras de los Países Bajos*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 211-214 y PARRILLA HERMIDA, M.: *El hospital militar español de Malinas en los siglos XVII y XVIII, recopilado y precedido de una narración sucinta acerca de la hospitalización en España*, Servicio Geográfico del Ejército, Madrid, 1964. Por su parte, apunta PUELL DE LA VILLA, F., en «Historia de la protección social militar...» *ob. cit.*, pp.38-40, que el hospital de Malinas fue el gran establecimiento castrense del siglo XVI. Contaba con 200 camas que fueron ampliadas a 330 en 1637, y eran atendidas por una plantilla de cuatro médicos y nueve cirujanos, contando también con un retén de personal y material quirúrgico que hacían posible proyectar la atención sanitaria hacia cualquier teatro de operaciones. Su sostenimiento costaba unos 100.000 florines anuales, lo que suponía aproximadamente el uno por ciento del presupuesto total del ejército de los Países Bajos.

²⁶ LORRAINE WHITE: *ob. cit.*, p. 158-163. Afirma que la mayoría de los integrantes de las tropas perecía más por las bacterias que por las armas. Advierte que es probable que pocos soldados españoles llegasen a ser atendidos por un cirujano experto o que entrasen en un hospital. De hecho, el número de médicos y cirujanos que ejercía en los ejércitos era reducido. En 1572, en el ejército que iba a Argelia que consistía en 30.000 soldados de infantería, 600 de caballería y 4.000 gastadores solo había cuatro médicos, cuatro boticarios y 25 cirujanos –un promedio de un cirujano por cada 1.385 soldados y un médico por cada 8.650 soldados–. Cada una de las compañías de infantería de los ejércitos reales (que generalmente en el siglo XVI estaban compuestos de 250 soldados) tenía un barbero-cirujano, eran menos cualificados y, sin duda, no disponían de los mismos recursos de instrumentos quirúrgicos y medicamentos, pero eran más asequibles. A partir de 1661 se aprecia una mejora en la proporción de los médicos y cirujanos en el ejército de Extremadura, que se componía de unos 15.000 soldados: había cinco médicos, un protomédico, un maestre médico, un cirujano mayor del ejército, otro de los hospitales y nueve cirujanos –un médico por cada 2.142 soldados, y un cirujano por cada 1.363; también había 12 practicantes y sangradores. Además, cada trozo de caballería tenía su cirujano mayor. En cuanto a los hospitales del ejército, había unas 2.000 camas, una por cada 75 soldados. Dada la bajísima proporción de médicos y cirujanos respecto al número de soldados, no cabe duda de que la primera asistencia médica que recibían estos era la de sus camaradas, seguida de la de los cirujanos barberos de las mismas compañías.

²⁷ *Vid.* QUATREFAGES, R.: *ob. cit.*, p. 160.

todo lo relacionado con la salud de las tropas, incluida la facultad de controlar la capacidad profesional de todo el personal sanitario que pretendía prestar sus servicios en aquel Ejército: médicos, cirujanos, barberos y boticarios.

La asistencia sanitaria a las guarniciones peninsulares se prestaba a través de una red de pequeños hospitales, más bien enfermerías, habilitadas en los propios recintos castrenses o fortalezas en las que se ubicaban. El más antiguo del que se tiene constancia fue el establecido en la Ciudadela de Pamplona, el 29 de julio de 1579, al que siguieron el de Jaca, Puerto de Santa María, Isla Terceira y Orán²⁸. En el año 1608 se construyó un hospital militar en La Coruña, considerado como el decano de los del Ejército de Tierra.

La asistencia que se prestaba en los hospitales militares, a diferencia de la prestada en los establecimientos civiles renacentistas, era esencialmente quirúrgica, dirigida a curar las lesiones producidas por las picas y las espadas y, excepcionalmente, por mosquetes y arcabuces, cuya mayor gravedad solía acarrear la muerte del herido antes de que pudiese llegar al hospital. De hecho, la creciente utilización de armas de fuego a partir de la segunda mitad del siglo XVI y, en particular, de los arcabuces y mosquetes y de la artillería ligera de campaña, hizo que alrededor de un tercio de los soldados que entraban en combate quedasen ciegos, mutilados o incapacitados de por vida²⁹.

Por lo que respecta a la red hospitalaria de ultramar, hemos de significar que el hecho de que en las acciones de guerra del recién descubierto continente americano interviniesen contingentes reducidos de hombres, no hizo preciso el establecimiento de hospitales de campaña, siendo atendidos de sus heridas y enfermedades por los escasos médicos y cirujanos que acompañaban a las expediciones y que, en ocasiones, actuaban como un combatiente más.

Los Reyes Católicos, sin embargo, sí se preocuparon de que en cada municipio americano existiese, al menos, un hospital civil como refugio de indigentes y de enfermos que careciesen de familia o de hogar donde superar la enfermedad. Este era el caso de muchos soldados, marineros o simplemente aventureros que permanecían en espera de una expedición en la que enrolarse. Los primeros hospitales se fundaron en Santo Domingo, siendo el primero el de San Nicolás de Bari, para cuya construcción donó su fortuna personal el

²⁸ PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, ob. cit., p. 40, recuerda que la Armada también dispuso de sus propios hospitales: en 1587 se habilitó en el puerto de Cartagena una vieja galera para atender a sus remeros; en 1598 se edificó de nueva planta el hospital naval de San Fernando, y en 1620 se construyó el Hospital de las Galeras Reales, en el Puerto de Santa María.

²⁹ Vid. LORRAINE WHITE: *Los Tercios en España: el combate*, Ediciones Universidad de Salamanca, p. 156.

gobernador de la isla española Nicolás de Ovando (1503), al que siguió el hospital de San Andrés (1512)³⁰.

3.3. PRIMERAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA VEJEZ E INVALIDEZ DE LOS MILITARES

La organización de un ejército permanente a principios del siglo XVI planteó a los monarcas la necesidad de amparar a los militares que, por la vejez o las heridas, quedaban inutilizados para el servicio de las armas, y que la literatura de la época denominó «soldados viejos y estropeados». Cabe destacar que, a partir de la segunda mitad del siglo XVI, el creciente empleo de las armas de fuego incrementó el número de soldados que resultaban mutilados de por vida. Ya en la Ordenanza de 1503 antes citada, los Reyes Católicos garantizaron, por primera vez en un texto legal, la obligación del Estado de librar los haberes que hubiesen devengado los muertos y lesionados en acto de servicio e incluso los enfermos y convalecientes.

A partir de mediados del siglo XVI, a la luz de los nuevos planteamientos sociológicos que transformaron la pobreza en un problema de orden político, económico y social, la atención a los mendigos y vagabundos que deambulaban por las ciudades y caminos, entre los que se encontraba un gran número de soldados inhábiles para el servicio de las armas por su avanzada edad o como consecuencia de sus lesiones o mutilaciones, dejó de ser patrimonio exclusivo de la caridad cristiana, para ir dando paso a una paulatina, pero ya imparable, actividad interventora de los poderes públicos, que irán creando embrionarias instituciones de protección social.

Con esta nueva sensibilidad, los monarcas comenzaron a preocuparse de las consecuencias de la vejez y discapacidad de aquellos que tenían más cerca, de los que se ocupaban de la seguridad de sus palacios y propiedades. Así se tiene constancia de la concesión por la Corona de algunas pensiones de invalidez y retiro, si bien, lo fueron con carácter graciable y de manera individualizada y, normalmente, para favorecer a los integrantes de los cuerpos palatinos.

Será Felipe II quien, mediante una disposición de 30 de noviembre de 1555, institucionalice las pensiones de retiro para los integrantes de las Guardas de Castilla, por importe de la tercera parte del sueldo devengado. Pero la concesión estaba condicionada a que hubiesen prestado un mínimo de diez

³⁰ Para un estudio exhaustivo de la red hospitalaria de ultramar, *vid.*, MASSONS, J. M.^a: *ob. cit.* pp. 142-188.

años de servicio y sus bienes no rentasen más de 400 ducados anuales. También extenderá las pensiones de retiro a los supuestos de incapacidad permanente, pero de manera puntual y excepcional, provocada por hechos de armas especialmente relevantes.

No obstante, no existe constancia de que las tropas de los tercios tuvieran asegurado su sustento cuando dejaban de prestar servicio y las pensiones de invalidez continuaron siendo concesiones graciabiles de carácter excepcional³¹.

IV. LOS EJÉRCITOS DE LOS AUSTRIAS DEL SIGLO XVII (FELIPE III, FELIPE IV Y CARLOS II)

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Durante el siglo XVII la monarquía hispánica vivió un claro proceso de decadencia. El reino de Castilla, principal potencia de la monarquía, sufrió una profunda crisis económica. El enorme imperio que había dejado Felipe II tuvo que hacer frente a continuos ataques del imperio otomano en el Mediterráneo, de los holandeses y de los franceses en Europa, y a la rivalidad de los ingleses en los mares. Los reinos hispánicos sufrieron rebeliones en Cataluña y Andalucía, y los Países Bajos y Portugal lograron su independencia. Los numerosos problemas de los últimos años del reinado de Felipe II se agravaron con sus sucesores, lo que supuso la decadencia de la España imperial.

En 1598, Felipe III (1598-1621) heredó de su padre, Felipe II, un gran imperio y un ejército de 125.000 hombres, pero también heredó una enorme deuda y dos largas guerras: contra Inglaterra (iniciada en 1585) y contra los súbditos rebeldes de los Países Bajos. La grave situación de la hacienda real, que llevó al duque de Lerma a ordenar la acuñación de moneda de vellón, con sendas bancarrotas en 1607 y 1609, hicieron que el reinado de Felipe III fuera pacífico, firmándose la paz con Inglaterra, en 1604, y llegándose a una tregua con los Países Bajos de doce años (1609). Solo al final de su reinado se vio involucrado en la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), cuando envió tropas a Bohemia, en ayuda del emperador Habsburgo.

³¹ PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, ob. cit., p. 44. En este sentido se refiere a la pensión concedida al sargento mayor del Tercio de Don Vasco de Acuña, en 1564, que había «quedado ciego de los dos ojos a resultas de heridas recibidas en combate», apud. VALLECILLO, A.: *Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos, ilustradas por artículos con las Reales órdenes espedidas hasta la fecha de esta edición*, ob. cit., tomo XII, p. 483.

El acceso al trono de Felipe IV (1621-1665) implicó un cambio en la política exterior de la monarquía y, durante los cuarenta años de su reinado, España combatió en toda Europa con el fin de mantener la integridad del imperio y su hegemonía (Alemania, Italia, Francia), en los mares y en algunos de los reinos y territorios hispánicos (Cataluña, Portugal, Andalucía y Aragón). La monarquía hispánica participó en las diferentes etapas de la Guerra de los Treinta Años, derrotando inicialmente a las potencias protestantes, Dinamarca y Suecia (Nordlingen, 1634), pero al final de la guerra fue derrotada por Francia (Rocroi, 1643, y, poco después, en Las Dunas y Lens).

Las causas de estas derrotas fueron el agotamiento de los recursos económicos y humanos y las rebeliones internas. La Paz de Westfalia (1648) puso fin a la Guerra de los Treinta Años y significó el fracaso de los Habsburgo españoles y austriacos, la confirmación de la hegemonía francesa y la consagración del pluralismo religioso. Por su parte, los Países Bajos alcanzaron la independencia, pero la guerra con Francia continuó hasta la Paz de los Pirineos (1659) que se saldó con una nueva derrota de España, ya que Francia conseguía los territorios catalanes del Rosellón y la Cerdeña, además de concesiones para las mercancías francesas en España y América.

2. LA CRISIS DEL EJÉRCITO PROFESIONAL

El sistema de recluta voluntaria, con el que se nutrieron con soldados profesionales las filas de los ejércitos que participaron en las grandes guerras religiosas de finales del siglo XVI y principios del XVII, a los que, junto a las motivaciones económicas, les movía el espíritu de aventura y de cruzada propio de los tercios, dejó de ser suficiente a mediados del siglo XVII. A ello contribuyeron tres factores: acusados descensos demográficos, mayores demandas de tropas e importantes déficits estatales.

La decadencia comenzó en Flandes originada por la escasez de recursos económicos. Mantener la calidad de los tercios exigía un gran esfuerzo, tanto humano como financiero, que el pueblo y las arcas públicas no quisieron o no pudieron soportar. El soldado se convirtió en un bien escaso y los monarcas con dificultades de tesorería se vieron obligados a recortar sueldos y privilegios, lo que devino en pérdida de la calidad humana³². Pero el deterioro de

³² PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, ob. cit., p. 27. Afirma que las penurias económicas disminuyeron la cantidad y calidad de los reclutas de manera que, en los reinados de los últimos Austrias, las antaño disciplinadas y eficaces unidades se habían convertido en asilos de pícaros, más propensos a amotinarse que a defender los intereses del monarca.

aquella antaño excelente organización militar no obedece únicamente a la pérdida de calidad de las tropas o a la escasez de reclutas. La realidad es que, a finales del siglo XVII, el ejército español arrastraba varias décadas de retraso con respecto al resto de las potencias europeas, debido principalmente a la incapacidad de asimilar las innovaciones administrativas, tácticas y armamentísticas que habían revolucionado el arte de la guerra.

Por otra parte, la tradicional vocación guerrera de la nobleza, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, se quebrantará sensiblemente como consecuencia de la incidencia de factores muy diversos, entre los que destaca la mayor profesionalización requerida para la milicia y la subsiguiente pérdida de importancia de la figura del guerrero «medieval»³³.

En el siglo XVII, como consecuencia de un proceso similar al ocurrido en los demás países europeos, de transformación del ejercicio de las armas como «profesión» en lugar de simple «oficio», desaparecerá la figura del soldado-señor surgiendo la del noble militar asalariado y con total dedicación a su «profesión». Por ello, durante este siglo, se desarrollará con más fuerza la idea de la milicia como función noble y como medio de ennoblecimiento, en un intento de recuperar a la nobleza para el Ejército, proceso que continuará con más fuerza durante el siguiente siglo.

Desde finales del siglo XVI se venían evidenciado los primeros síntomas del alejamiento del soldado-gentilhombre del Ejército. A todo ello se sumó la circunstancia de que la Paz de Westfalia representó el fin de las guerras de religión de los siglos XVI y XVII, dando paso a otras racionalizadas y normalizadas que el pueblo consideró ajenas, lo que contribuyó a que este perdiera interés en la milicia.

El problema se intentó solucionar con aumento de sueldos, pensiones de retiro y mejores condiciones de vida para los que se alistaran, pero el relativo bienestar del resto de la sociedad derivado de la favorable coyuntura económica limitó el efecto de dichas medidas y la recluta voluntaria fue insuficiente para completar las plantillas. Ello determinó la necesidad de acudir a soluciones alternativas al voluntariado, como serán la quinta y la leva, con las que se nutrirán los ejércitos de la Ilustración³⁴.

³³ Según RIBOT GARCÍA, L.: «El Ejército de los Austrias. Aportaciones recientes y nuevas perspectivas», en *Temas de Historia Militar*, Madrid, 1983, p. 178, entre estos factores apunta el rechazo de Felipe III a ponerse al frente de sus ejércitos «puesto que el servicio militar de los nobles se derivó en origen de la obligación de acompañar al rey en el combate».

³⁴ Recuerda PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido (...)*, *ob. cit.*, p. 52, que en la época de Carlos II la recluta de tropa voluntaria se había convertido en un problema muy grave, cuyo análisis se sometió a una Junta de tenientes generales convocada exclusivamente para estudiar y proponer soluciones que sirvieran para completar los tercios por algún otro sistema distinto al tradicional. El 5 de noviembre

La transición de una fuerza de militares voluntarios a un grupo de civiles forzados a servir por una temporada, ya fueran apremiados o quintados, degradó la profesión militar. De esta manera, mientras que la ideología militar antigua ennoblecía al soldado, el apremio le «emplebeyó», influyendo tanto sobre la calidad como sobre la moral de la tropa, dificultando, por otra parte, el ejercicio de la disciplina³⁵.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS MILITARES Y SUS FAMILIAS

3.1. LA PROTECCIÓN DE LA VEJEZ E INVALIDEZ MILITAR

La opinión pública de principios del siglo XVII estaba cada vez más sensibilizada ante la creciente mendicidad de cientos de soldados ciegos, mutilados o enfermos abandonados a su suerte. Así, al amparo de la abundante literatura arbitrista de la época y dada la obligación del Estado de combatir la mendicidad mediante la asistencia social a los desvalidos, diversos sectores de la sociedad comenzaron a reclamar medidas urgentes para evitar que los denominados por la literatura de la época «soldados viejos y estropeados» se viesen forzados a pedir limosna para poder subsistir. Todo ello, unido a la crisis demográfica por las hambrunas y la peste y la mayor demanda de tropas que exigía la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), convirtieron al soldado en un bien escaso que había que conservar y cuidar.

A este pensamiento obedece el proyecto de seguro social para la invalidez militar, propuesto por el protomédico de las Galeras Reales, Cristóbal Pérez de Herrera, al que ya nos hemos referido anteriormente, que tenía por fina-

de 1693, la Junta elevó sus conclusiones al rey. La solución adoptada fue ordenar una *leva honrada* de 15.100 hombres, repartidos por cupos entre las provincias que se destinaron a los cuerpos de infantería de los ejércitos de Cataluña, Italia y Flandes. A los dos años se volvió a ordenar un nuevo *repartimiento* de 7.500 soldados para reforzar el ejército de Cataluña, que tuvo una efectividad muy precaria.

³⁵ En palabras de THOMSON, I. A. A.: «El soldado, la sociedad y el Estado en la España de los siglos XVI y XVII», en *ob. cit.*, p. 454-455, como consecuencia de la recluta forzada, el número creciente de soldados que servían dentro de la península, no significaba la expansión del «ejército» del rey en un sentido institucional –profesional, disciplinado, entrenado–, sino la circulación de grandes masas de civiles forzados a servir por una temporada, para ser sustituidos en la campaña siguiente. La consecuencia fue la transformación del carácter social, político, e ideológico de las fuerzas militares de la Corona, dando lugar a diferentes suertes de «ejércitos» o fuerzas militares, que representan diferentes modelos de organización, de sociedad y de cultura. El tercio era el modelo de disciplina, orden y control estatal centralizado, abierto al ascenso vertical, frente a las levas de los poderes locales que reproducían las jerarquías del orden social, horizontales y relativamente rígidas, en las que la potencialidad del ascenso vertical fue bastante limitada.

lidad atajar la mendicidad de los soldados inválidos³⁶. Pérez de Herrera, en pleno siglo XVI, le reconoce las características fundamentales de los futuros seguros sociales: «cotización» por parte de los beneficiarios, y colaboración por parte del Estado, con objeto de asegurar y garantizar sus fines. En líneas generales, consistía en reconocer el derecho de cuantos soldados hubiesen prestado un mínimo de cuarenta años de servicio, una pensión vitalicia. Y, por otra parte, proponía que, con fondos del Estado, y «con alguna ayuda que en los pagamientos y remates de cuenta se les puede pedir limosna a los soldados que viven al presente en la milicia», se fundase en Madrid una casa «a donde acudan y se reciba a todos los inútiles y estropeados en la guerra o que por vejez no puedan estar en el servicio»³⁷.

Otro defensor de un sistema de pensiones en beneficio de los inválidos militares y de las viudas y huérfanos de los que soldados que morían en campaña fue Jerónimo de Ceballos. Apelando a las mismas razones contenidas en las centenarias Partidas, advertía de la urgente necesidad de socorrer a los retirados por edad o enfermedad, así como a sus viudas y huérfanos, si se quería atajar la alarmante escasez de hombres dispuestos a alistarse, problema que ya afectaba a todos los países europeos³⁸.

Influido por este pensamiento, Felipe IV promulga la relevante Ordenanza General de 28 de junio de 1632, primer texto legal que reconocerá con carácter general el derecho adquirido por cualquier militar «impedido por vejez, enfermedad o heridas» a percibir una pensión vitalicia, siempre que hubiese prestado 16 años de servicio activo o 10 combatiendo ininterrumpidamente³⁹.

³⁶ En este sentido PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, ob. cit., p. 47, recuerda que hasta ese momento el único seguro militar medianamente organizado era el que sufragaba las exequias de los fallecidos en combate o en el hospital a través de las cofradías de los tercios, cuyos fondos se nutrían de cuotas y aportaciones de los socios y que perduraron hasta bien entrado el siglo XVIII. También existieron las cofradías navales, como la de Nuestra Señora de la Piedad y Caridad, establecida en el Puerto de Santa María, que amparaba a los tripulantes de la flota de galeras, gestionaba su hospital y sufragaba su entierro y exequias; y la de Santa Bárbara, situada en Cartagena, que hacía lo propio con los artilleros de los navíos.

³⁷ Estas teorías las expuso PÉREZ DE HERRERA en sus famosos *Discursos para el amparo de los legítimos pobres y reducción de los fingidos y amparo de la milicia de ellos*, publicados en Madrid en 1568.

³⁸ En su obra *Arte Real para el buen gobierno de Reyes y Príncipes y de sus vasallos*, Imprenta de Diego Rodríguez, Toledo, 1623, pp. 123 y 124, JERÓNIMO DE CEBALLOS proponía lo siguiente: «Y lo que parece sería de grande importancia para esperar felicísimos sucesos en la guerra, es tener cargadas algunas pensiones para soldados viejos y estropeados y para los que mueran en ella dejando hijos pobres y mujeres viudas, a las cuales, conforme a los servicios de sus padres y a su calidad, se les ha de dar a ciento y a doscientos y trescientos ducados de pensión, cargándolas sobre las encomiendas que vuestra majestad hace merced (...) Con esto señor, habrá mucha gente que frecuentará la milicia y las pretensiones, y en particular la gente noble que ahora frecuenta la corte».

³⁹ *Ordenanza General de 28 de junio de 1632*, artículo 52. apud PORTUGUES, J. A.: *Colección general de las Ordenanzas Militares, sus innovaciones y aditamentos*, Madrid, Imp. De Antonio Marín, 1764, tomo I, pp. 66-123.

No debemos pasar por alto el revolucionario logro social que supone el reconocimiento, a estas alturas de la historia de España, de estas primeras pensiones, que son el precedente de las actuales de pensiones de retiro por edad y de las pensiones de retiro por incapacidad permanente para el servicio.

Además, dicha Ordenanza preveía la creación de sesenta plazas en los «lugares marítimos» para los soldados «de sesenta años arriba y por lo menos veinte de servicio», que por la edad ya no pudieran servir en campaña, sentando el precedente de lo que en el siglo XVIII serán las Unidades de Inválidos.

Otra novedad contenida en la citada Ordenanza la constituye el hecho de que, por primera vez, se dedica en un texto de estas características, todo un capítulo a regular la organización, funcionamiento y plantilla de los hospitales militares, los cuales mantendrán ese diseño durante el resto del siglo XVII. Dicha ordenanza confirmó en líneas generales la política hospitalaria iniciada con los Reyes Católicos, salvo en lo referente a los hospitales de los tercios, que serán sustituidos por un gran hospital de campaña.

La Paz de los Pirineos, de 28 de agosto de 1659, exigió la repatriación de muchos discapacitados que estaban en Flandes, lo que excitó la caridad de la nobleza que donó parte de su patrimonio para socorrerles, creando instituciones benéficas, como la Obra Pía de la Baronesa Beatriz de Sylveira en 1660⁴⁰. Poco después, el Consejo de Guerra, fascinado por el colosal edificio que Luis XIV acababa de inaugurar en París para albergar a los soldados viejos e inválidos (*Hotel des Invalides*), propuso a Carlos II acomodar a los españoles en plazas o fortalezas, proyectando lo que sería un Cuartel de Inválidos, que se pretendía fuese financiado en parte por la Iglesia. Pero el proyecto se frustró, entre otros factores, por la poca disposición de la Iglesia a apoyarlo económicamente⁴¹. Dicha institución, como se verá más adelante, tardaría siglo y medio en hacerse realidad.

La situación de los «soldados viejos y estropeados» empeoró a finales del reinado de Carlos II (1665-1700). Los que se atrevían a acercarse a la Corte eran internados en los Hospicios del Avemaría y de San Fernando y, si estaban enfermos, en el Hospital de la Venerable Orden Tercera de San Francisco. La

⁴⁰ Recuerda GARCÍA LAFORGA, A.: *Mutilados de Guerra por la Patria: Historia (Soldados viejos y estropeados). Siglos XVI al XX*, Imp. del Heraldo de Aragón, Zaragoza, 1970, p. 51, que la Baronesa Beatriz de Sylveira, en 1660, fundó la Obra Pía dotada con 12.000 ducados, «para el sustento de soldados pobres, Capitanes y Oficiales que hubieren servido en los Ejércitos, Armadas y Fronteras, y padecido por falta de salud e inutilidad que trae consigo la profesión». A los dos años, tras el fallecimiento de la baronesa, su Obra Pía pasó a ser administrada por la Corona que utilizó el legado para habilitar una sala del Hospicio de Madrid, para albergar a los soldados pobres e inválidos.

⁴¹ Consulta del Consejo de Guerra a S. M. sobre la forma de socorrer a los inválidos o inutilizados en el servicio, 7 de junio de 1677, *apud* GARCÍA LAFORGA, A.: *ob. cit.*, p. 55.

única novedad en estos años, que sentará doctrina en las sucesivas disposiciones que se dictarán al respecto en lo sucesivo, será la concesión del fuero militar con carácter vitalicio a los retirados que volviesen a sus lugares de origen, que comenzarán a ser denominados «dispersos»⁴².

3.2. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LAS VIUDAS Y HUÉRFANOS DE MILITARES

Si bien, como se ha expuesto, los Austrias se preocuparon de garantizar a los militares una vejez más o menos digna mediante el reconocimiento de pensiones de retiro, así como de ampararles en los casos de invalidez, no se prodigaron en medidas de protección hacia las familias de los militares fallecidos. Así, se tiene constancia de la concesión de algunas pensiones de viudedad y orfandad a familiares de militares, pero siempre de carácter graciable individualizado. No obstante, durante el reinado de Felipe II se crearon varios establecimientos para alojar y educar a huérfanos de los soldados muertos en campaña. En concreto, el ubicado en los Monasterios de las Descalzas Reales y de la Encarnación, del Real Patrimonio, para educar a las huérfanas de empleados civiles y militares de la Casa Real y el colegio Nuestra Señora de Loreto.

Por otra parte, estando obligado el Estado, a partir del siglo XVII, a reconocer a los militares pensiones de retiro, para evitar en lo posible tener que asumir también la carga añadida de cuidar de sus supervivientes, se decidió restringir su libertad para contraer matrimonio. A estos efectos, el Conde-Duque de Olivares, en la antes citada Ordenanza de 1632, implantó la exigencia de solicitar licencia para casarse. En este sentido, ordenaba a los Maestros de Campo atendiesen «con particular cuidados a escusar casamientos pobres, y infames en sus Tercios, para que de esta manera las personas Militares vivan y sirvan con el honor y buena fama que su ejercicio pide...»⁴³.

Dicha exigencia obedecía a una doble finalidad: controlar que los militares y, en particular, los oficiales, contrajesen matrimonio con mujeres de su mismo estamento y posición social y, por otra parte, asegurarse de que contasen con suficientes recursos económicos para formar una familia, ya fueran

⁴² Señala PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, ob. cit., p. 51, que ello significaba que los agentes del orden no podían detenerlos, y seguían sometidos a la jurisdicción militar. También estaban exentos de las llamadas cargas concejiles que comprendían la obligación de hospedar gratuitamente en sus casas a la tropa en sus desplazamientos, y proporcionar mulas y carruajes para la impedimenta a precio tasado.

⁴³ *Apud* VALLECILLO, A.: ob. cit., tomo XII, 1853, p. 471.

propios o a través de la dote de la esposa, que se regularía con gran precisión en el siglo siguiente, tras la creación del Montepío militar, que se estudiará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO TERCERO

LA ASISTENCIA SOCIAL DURANTE LA ILUSTRACIÓN (1700-1788)

I. AVANCES EN LA ESTATALIZACIÓN DE LA BENEFICENCIA

1. LA INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO ILUSTRADO EN LA ASISTENCIA SOCIAL

Este capítulo abarcará el reinado de los cuatro primeros Borbones españoles: Felipe V (1700-1746), Luis I (1724), Fernando VI (1746-1759) y Carlos III (1759-1788).

La nueva dinastía, liberada de las obligaciones que sus antecesores habían tenido en el exterior, centró sus esfuerzos en la renovación interior del país. Para ello, implantó un absolutismo centralista y uniformador, siguiendo la tendencia marcada por Luis XIV en Francia, en el que el Estado ampliará su ámbito de actuación y de control sociopolítico. Conforme con el pensamiento ilustrado, según el cual el Estado debía ser el promotor de los cambios, en este periodo se centraliza, racionaliza y reorganiza la Administración estatal, se reordena el territorio, homogeneizando las instituciones en toda la Corona y se reforma la administración local.

Felipe V perseguirá reforzar el Estado a tres niveles: interviniendo la economía, reorganizando el aparato estatal y forzando el regalismo. En consonancia, durante el siglo XVIII, el Estado incrementará su campo de acción, intensificando el control con la finalidad última de aumentar los recursos, que, beneficiando a la comunidad, tuvieran su repercusión en las arcas públicas. En este contexto ideológico, característico del pensamiento ilustrado, el fomento de la riqueza general implicaba el de la población útil, y, en consecuencia, pasaba por la represión de la ociosidad y el rechazo de la caridad indiscriminada.

Aunque tales planteamientos no difieren de los mantenidos en los siglos anteriores, en el nuevo siglo se generalizarán y materializarán en medidas que comenzarán a adoptarse dentro de un plan de ordenación global en el triple ámbito económico, político y social. Si bien se parte de la clásica distinción entre los pobres verdaderos y los falsos, estos se encuentran ahora mucho más delimitados, aunque dicha delimitación no carezca de ambigüedad, al considerarse «vagos», tanto a los ociosos como a los mendigos, a los que mantienen comportamientos inmorales o andan a deshoras por las calles, a los que frecuentan las tabernas y paseos «sin conocerseles aplicación alguna», o a los que no atienden las amonestaciones de sus padres o amos, entre otros ¹.

Todos ellos serán reprimidos y, en caso de reincidencia, considerados como delincuentes, si bien, ya no serán llevados a galeras, como en siglos anteriores, sino que entrarán en las levas del Ejército o la Marina ² y, mientras tanto, estarán detenidos en la cárcel ³. La reforma de la mendicidad se complementará, por tanto, como se analizará más adelante, con la reorganización del Ejército, que será otra faceta importante del reformismo de este siglo.

Los verdaderos pobres (enfermos, ancianos, viudas, huérfanos o trabajadores en paro forzoso) serán objeto de la asistencia que, sin perder totalmente su carácter caritativo, se va transformando en una cuestión de orden y beneficio general, cuya gestión corresponde al Estado, bien directamente, bien por medios indirectos, apoyando y promoviendo iniciativas ajenas como las desarrolladas, por ejemplo, por las Sociedades Económicas de Amigos del País. Si bien no hay variación cualitativa en el campo de la asistencia, en este siglo se llevará a cabo una delimitación en sus contenidos y formas.

En los sujetos pasivos de la asistencia hay una progresiva selección y, entre los activos, aun persistiendo el triple origen: particular, caracterizadas por el socorro mutuo, y el institucional, público o eclesiástico, sin perder el carácter benéfico-caritativo, irá paulatinamente adquiriendo una motivación filantrópica y/o de justificación social. Lo que quedará más claramente definida es la finalidad que ha de cumplir la asistencia: la utilidad pública ⁴.

¹ *Novísima Recopilación*, XII, XXXI, VII (p. 22 y 15), R. D. 7-5-1775.

² *Novísima Recopilación*, XII, XXXI, XIII.

³ *Novísima Recopilación*, XII, XXXI, VI (19-12-1733).

⁴ En esta línea, CARASA, P.: «La previsión social hasta el fin del Antiguo Régimen», *ob. cit.*, pp. 50-51, considera antecedentes explícitos de la previsión el modo que los reformistas ilustrados tratan, desde arriba, la ociosidad como causa de la pobreza y practican la recogida de vagos, la reclusión de los pobres, el incentivo del trabajo y la formación del artesano como instrumentos indirectos de prevención para erradicar la pobreza. También considera valorables como precedentes de la previsión, desde abajo, las cofradías, los gremios, las sociedades de socorro mutuo y los montepíos, que evolucionan hacia una nueva concepción utilitarista del trabajo.

En consonancia con los nuevos planteamientos sociológicos, durante el Siglo de las Luces aumentan los establecimientos para recoger a los pobres necesitados, como los *Hospicios* y *Casas de Misericordia* que experimentarán un notable desarrollo, pero en ellos también se procurará realizar una «conversión» del pobre en trabajador, dentro del circuito productivo⁵.

2. LA ASISTENCIA MATERIAL

2.1. LA ASISTENCIA PROCEDENTE DE PARTICULARES E INSTITUCIONES PRIVADAS

2.1.1. *Las Hermandades de Socorro*

La limosna, como acto de caridad individual, continúa vigente durante este siglo y sigue financiando gran parte de las actividades asistenciales (hospitales, hospicios, etc.). Junto a ella, siguen existiendo las *Hermandades de Socorro*, que, en líneas generales, coinciden con las de los siglos precedentes, pero, durante el siglo de las Luces adquieren un extraordinario desarrollo, consolidándose y formalizando su estructura asociativa⁶.

Durante el siglo XVIII, el gremio seguirá reducido a sus fines económicos y técnicos, dejando, como regla general, a la cofradía o hermandad, como derivación de aquella, el cumplimiento de los mutualistas o benéficos⁷. El tradicional espíritu de caridad de la cofradía da paso al principio de auto-ayuda de las hermandades. Este nuevo principio es propio de un nuevo asociacionis-

⁵ En este sentido, destaca, como representativo del pensamiento ilustrado, el del padre FEIJÓO, B. J., que, en su famosa obra, *Teatro Crítico Universal*, 1765, p. 54, sostenía que «La limosna no aprovecha si no se distribuye con inteligencia, discreción y juicio. Una mano precipitada en dar socorro a muchos pobres; pero, al mismo tiempo, sustenta a muchos holgazanes: no solo los sustenta, los cría; porque donde sin discreción se reparte copiosa limosna, muchos que se aplican al trabajo para pasar la vida, se dan a la ociosidad, dispersándose de la fatiga propia a cuenta de la profesión ajena. Los daños, que aquí resultan para la República, son hartos graves. Pierde muchos operarios y se le añaden muchos viciosos».

⁶ Señala RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 363, que en Madrid llegó a haber 52 Hermandades generales, 33 profesionales y 10 de mujeres, por lo que asegura que, dada la población de la capital en el siglo XVIII, más del 80 por ciento de la clase obrera estaba asegurada de enfermedad, muerte y otros auxilios corrientes.

⁷ Al respecto, advierte RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 331-337, que los teorizantes de la época como el laico Campomanes, que odiaba con furor a la cofradía, se mostraban partidarios del gremio mutualista por medio de la fundación de montepíos o sociedades de socorro laicas, cuyas ordenanzas o reglamentos debían incluirse dentro del mismo texto de las gremiales. Pese a ello, afirma que la cofradía o hermandad de socorro seguirán siendo en el siglo XVIII el organismo básico de la previsión social en España.

mo que busca hacer frente a los riesgos derivados de la enfermedad y la muerte mediante la acción concertada de los asociados.

Este objetivo se pretende alcanzar mediante la creación de un fondo («fondo pío» o piadosos en el vocabulario de las hermandades) mediante el cual se pueda socorrer a los hermanos en los casos de enfermedad o muerte o, solo en este último caso, si la hermandad se limita a cubrir el óbito. La formación del fondo depende únicamente de la cotización periódica de los miembros, así como de la cuota que pagan al ingreso y algunas derramas ocasionales en supuestos de urgente necesidad. La auto-ayuda es, pues, también auto-gestión para el cumplimiento de un objetivo de previsión mediante la ayuda mutua. Otra innovación constituye el tránsito de una idea indefinida de mutualismo inespecífico a una nueva idea de previsión que a partir de ahora definirá a las nuevas asociaciones⁸.

Desde finales del siglo XVII hasta el término del XVIII, comienza el proceso de formalización estatutaria de las *hermandades de socorro*, de manera que a finales del siglo XVIII disponen de ordenanzas bien desarrolladas y con un contenido muy uniforme.

A partir de 1760 se inicia en España un ambicioso y complejo proceso de reforma de las asociaciones inspirado en el pensamiento económico, social y religioso de los ilustrados, que alcanza su formalización legal en 1784. Dicha reforma pretenderá someterlas a la aprobación legal del Estado y que este vele por la adecuación de dichas instituciones a sus reglamentos.

2.1.2. *Los montepíos*

En la terminología reformista, la Hermandad de Socorro pasa a denominarse *Montepío*. La variación terminológica obedece a la idea que los ilustrados tienen de este tipo de asociaciones. Por un lado, se destaca su carácter mutualista estricto (creación y mantenimiento de un fondo común para la asistencia, desdibujado en el término «hermandad» por su connotación directa con la función de sociabilidad fraternal), además de su finalidad no lucrativa o piadosa. Por otra parte, responde al ideal ilustrado de una sociedad de socorros mutuos laica, conforme con la legalidad y supervisión estatal y con unos recursos destinados

⁸ Al respecto, DÍEZ RODRÍGUEZ, F.: «La previsión social hasta el fin del Antiguo Régimen», en *La previsión social en España*, edit. Siglo XXI, Madrid, 2009, p. 71, sostiene que las hermandades de socorro certifican el desarrollo endógeno de actitudes y valores de previsión entre las clases populares, un fenómeno de mentalidad suficientemente extendido como para dar lugar a numerosas instituciones de complicado manejo y con un apreciable arraigo entre la población trabajadora.

exclusivamente a la asistencia de sus miembros⁹. El ideal de la reforma eran unas hermandades de socorro abiertas, es decir, sin cláusulas de exclusión por motivos de índole laboral o social y con un número suficiente de socios para garantizar su viabilidad y continuidad como asociaciones de previsión.

Las hermandades, establecidas en el estado de montepíos, despojadas de las imperfecciones de aquellas, son consideradas por los reformistas ilustrados una fórmula deseable para la asistencia de la población trabajadora ante los riesgos de la enfermedad y la muerte, al margen del sistema asistencial benéfico. Además, constituían un factor de extensión de la asistencia médica domiciliaria en detrimento de la hospitalaria, lo que resultaba deseable para la mayoría de los reformistas. Por todo ello, los sociólogos ilustrados las consideraban asociaciones útiles¹⁰.

La creación de montepíos fue un movimiento que se extendió en general a todas las clases sociales, en la segunda mitad del siglo XVIII, con el fin de asegurar a las viudas y huérfanos ante el riesgo de muerte del marido o padre. De esta forma, a diferencia de la hermandad, que atendía primordialmente a cubrir los riesgos de enfermedad y muerte, el montepío se orientará con preferencia a velar por los supervivientes. Sin embargo, pese a predominar en ellos el seguro de supervivencia, la mayoría de las veces también cubrían los riesgos de invalidez y vejez, y, en determinados casos, los de enfermedad y muerte.

Su creación se debe al Marqués de Esquilache, ministro de Carlos III, que dio vida a los primeros de iniciativa oficial: el Montepío Militar (1761) –que estudiaremos más adelante–, al que siguieron los montepíos de la Armada y los de diversos cuerpos de funcionarios civiles, como el de Ministerios (1763).

A lo largo de este siglo, en consonancia con la política regalista impulsada por los golillas, grupo político liderado por Floridablanca y Campomanes, se crearon otros muchos montepíos al amparo y protección del Estado. Y, a

⁹ Según RUMEU DE ARMAS, A., *ob. cit.*, p. 290-410, para Campomanes, la cofradía y la hermandad de socorro eran una ofensa continuada a la política regalista y laica del rey Carlos III. No admitía que los obreros españoles estuvieran organizados en sociedades de socorros mutuos, nacidas al amparo y vigilancia exclusiva de la Iglesia, que se reunían y establecían cuotas y derramas sin permiso del poder real. Por ello, como manifestación de su política regalista, llevará acabo una enorme persecución contra las hermandades de socorro y las cofradías y su sustitución por un nuevo organismo. Surge, así, el montepío, que no es sino una sociedad de socorros mutuos laica, vigilada y controlada por el Estado y sin más gastos que los puramente de auxilio, sin atender en ningún caso al fin espiritual o religioso. Según el autor, la política regalista y laica de Campomanes, al transformar la hermandad de socorro religiosa en el montepío semi-laico, consiguió desarraigar en los artesanos la creencia en Dios y secularizar el Estado católico.

¹⁰ Al respecto, apunta DíEZ RODRÍGUEZ, F.: *ob. cit.*, pp. 84-86, que los ilustrados debieron de considerar de manera muy positiva que las hermandades de socorro, al contrario que las cofradías, estuvieran libres de bienes patrimoniales de manos muertas, lo que las libró del grave trauma de la desamortización de Godoy de 1798, durante la cual las cofradías fueron despojadas en buena medida de sus bienes inmobiliarios amortizados.

imitación suya, otros tantos se constituyeron a iniciativa privada, para acoger a diversos colectivos laborales y profesionales desamparados frente a los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, tras incautarse el Estado en 1769 de los fondos de las cofradías y hermandades de socorro dependientes o vinculadas a la Iglesia y, sobre todo, a partir de que se decretase su disolución en 1771¹¹.

2.1.3. *Las Hermandades de Caridad*

En este momento histórico, a los que carecían de medios, solo les quedaba el recurso de acudir a las *hermandades de caridad*, entre las que destaca la *Hermandad del Refugio*, creada en Madrid en 1620 por la nobleza madrileña. Entre sus cometidos estaban la distribución de limosna a enfermos pobres y ofrecer refugio y alimento a los indigentes atendidos por los cofrades. Como consecuencia de la crisis a finales de siglo XVIII, de la tradicional caridad religiosa, este tipo de hermandad entra en crisis y, a principios del siglo XIX, se restringirá la ayuda a vagabundos y gentes de conducta reprehensible, a los hombres jóvenes y a los mendigos habituales.

Ello no es sino una muestra de lo que sucede en muchas instituciones caritativas que se verán afectadas en sus finanzas por las medidas desamortizadoras de 1798, a las que se añadirá la crisis de 1803-1804 y, poco después, las consecuencias de la guerra de la Independencia. Asistimos, pues, a la destrucción del sistema de caridad tradicional que quedará definitivamente liquidado con las medidas adoptadas en los años 30 del siglo XIX y, posteriormente, por las leyes desamortizadoras de Madoz.

2.2. LA ASISTENCIA PROCEDENTE DEL ESTADO O COLECTIVOS INSTITUCIONALES

Entre las instituciones que prestan asistencia destacan los *pósitos*, administrados mayoritariamente por ayuntamientos o juntas eclesiásticas, siendo el Consejo de Castilla el que reglamenta la dirección de muchos de

¹¹ Según RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 416-485, estos montepíos de iniciativa privada no adquieren un gran desarrollo pues «eran un lujo que no podía permitirse el trabajador modesto mientras el Estado no viniese en su ayuda». Afirma que los montepíos que no alcanzaron la ayuda del Estado arrastraron una vida lánguida y poco fructífera, de lo que extrae la conclusión de que los seguros sociales, en su mayor parte, no pueden subsistir sin la colaboración eficaz del Estado, ya sea dándoles seguridad, ayuda y garantía, ya dotándoles con cuantiosas rentas independientes de las cuotas o descuentos.

ellos. Nacidos con la doble función de regular el mercado y prestar grano a los labradores, también ejercen una función de panadeo en tiempos de escasez. También financiaban, con los beneficios obtenidos, algunas de las necesidades locales, tales como dotar a maestros y médicos o construir caminos, puentes y edificios ¹².

Los *hospicios*, cuyo número aumenta considerablemente a finales del siglo XVIII, completan y sostienen la obra represora de vagos y mendigos válidos. Siguiendo los planteamientos de los siglos anteriores, los ilustrados los consideran el medio más eficaz para luchar contra los males del país, ya que cumplen la triple función económica, religioso-moral y política, al ocuparse de la recogida de pobres, pero también de su educación en conocimientos y oficios útiles para la sociedad, que contribuyan a la riqueza del país. Se financiaban, principalmente, mediante limosnas particulares y privilegios y ayudas reales.

Sin embargo, el hospicio no termina de satisfacer las esperanzas puestas en ellos por los ilustrados y, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la mayoría de los teóricos de la época lo consideran más perjudicial que beneficioso. De una parte se consideran inútiles, al no haber conseguido crear nuevos empleos, ni haber servido para la educación de los recogidos en ellos y haber sido costosos para el Estado y perjudiciales para las fábricas y manufacturas ¹³. De otra se consideran perjudiciales y dañinos, desde el punto de vista moral, al degradar y pervertir en ellos a los pobres, debido, principalmente, a albergar en ellos a todo tipo de personas, sin delimitación ni parcelación por razón de edad, sexo, u otras circunstancias ¹⁴.

Junto a los hospicios se encuentran las instituciones que atendían a la infancia abandonada y a las mujeres. Las *casas de expósitos* atendían a los

¹² Recuerda LÓPEZ ALONSO, C.: «La acción pública no estatal», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1990, p. 52, que, si bien llegó a haber en 1773, 2.865 pósitos píos (de beneficencia) que prestaban dinero y grano a bajo interés, y 5.225 pósitos municipales, su vida floreciente empieza a decaer a finales de siglo, debido no solo al coyuntural problema agrario sino a la presión de la hacienda sobre ellos.

¹³ En este sentido, WARD, B.: *Proyecto económico*, Ed. De J. L. Castellano, Madrid, 1762, pp. 229-230, se refería a los hospicios, señalando que albergaban a «60.000 individuos que ahora sirven de carga, molestia y perjuicio».

¹⁴ Recuerda RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 507, que tras la participación activa de vagos en el motín de Esquilache, el Conde de Aranda ordenó en 1766 una recogida general de vagos y su reclusión en los hospicios de Madrid y de San Fernando, sin que con ello llegara a solucionarse el problema. Años más tarde, el problema de la abundancia de vagos debió de nuevo agudizarse por cuanto, en 1775, Carlos III por Real Decreto de 7 de mayo, ordenó una leva anual de vagos para el reclutamiento del Ejército y otros fines análogos, rebajó la edad para la profesión militar de diecisiete hasta treinta y seis años, colocando a los demás «en destinos para el servicio de la Armada, o para trabajar en las artes o reclusos en hospicios o casas de misericordia», cit. *Novísima Recopilación*, Legs. 7 y 8, título XXXI, libro XII.

niños abandonados y funcionaron con un esquema similar durante todo el Antiguo Régimen: los niños abandonados eran recogidos hasta que eran entregados a una nodriza que se encargaba de alimentarlos a cambio de un sueldo. Respecto a las mujeres, estas recibían ayuda en un doble sentido: la doncella pobre sigue siendo asistida con dotes para el matrimonio o para tomar los hábitos. Pero cuando se trata de «mujeres descarriadas», apartadas de la moral, son recluidas en las *casas de corrección*, las «galeras», cárceles en las que quedaron transformadas desde muy temprano, las teóricas Casas de Trabajo y Labor propuestas por Pérez de Herrera ¹⁵.

3. LA ASISTENCIA HOSPITALARIA

Durante el siglo XVIII, el hospital, sobre todo el general, sigue siendo el lugar clave de la asistencia, aunque su estado sigue siendo inadecuado e ineficaz. En general, los hospitales para enfermos son establecimientos antiguos e inadaptados, inútiles para prestar una correcta asistencia sanitaria por diversos motivos, principalmente, por una mala gestión y administración y por la escasez de recursos, tanto personales como económicos. Aunque aumentó el número de hospitales, estaban mal repartidos geográficamente y resultaban ineficaces.

La situación preocupaba tan seriamente al poder establecido que, en 1730, ordena que se realicen juntas mensuales que den cuenta al Consejo de lo tratado y que todos los años «se ponga por el Protector en poder del Presidente o Gobernador del Consejo, un estado puntual de los hospitales, para que todo pase a mis reales manos» ¹⁶. Esta petición de información se reitera en 1751, año en el que se lleva a cabo una información general sobre el estado de los hospitales, su calidad, su renta, etc. El Consejo de Castilla, del que desde 1705 depende el Hospital General de Madrid, tiende a controlar la red hospitalaria, y, en 1754, se crea la Junta General de Hospitales. De dichas investigaciones e informaciones se deduce, en general, el mal funcionamiento de la asistencia hospitalaria, lo que llevará a los ilustrados a proponer como solu-

¹⁵ Señala LÓPEZ ALONSO, C.: *ob. cit.* p. 56-57, que la galera acumuló las funciones de hospital y de casa de reclusión y corrección, pero en ellas el trato era muy severo y, dadas las malas condiciones higiénicas constituían verdaderos focos de epidemias, además de motivar continuos desórdenes. A finales del siglo se incrementó el número de asociaciones benéficas de ayuda a los reclusos, como la «Asociación de las Señoras de las Cárceles», que instalaban talleres en las cárceles con la finalidad de que las internas aprendieran un oficio con el que en el futuro pudieran subsistir.

¹⁶ *Novísima Recopilación VII, XXXVIII, XI.*

ción, de una parte, la reunión hospitalaria en todo el país; y, de otra, la atención domiciliaria a los enfermos.

La concentración hospitalaria se presenta, además, como el medio de obtener recursos para establecer un plan reorganizador y financiador de los hospitales. No obstante, el proyecto fracasa en Madrid debido a la oposición de las clases privilegiadas y del Consejo de Castilla, algunos de cuyos miembros eran patronos de hospitales y, por tanto, reacios a su desaparición y absorción de sus fondos en el Hospital General. Aunque este tampoco cumple con la función social que le estaba asignada¹⁷.

Ante la ineficacia de la red hospitalaria se propone como solución la asistencia a domicilio, debiendo quedar la asistencia hospitalaria limitada a los pobres y a los que sufran enfermedades contagiosas y requieran ser aislados. Dicha función es encomendada por el Consejo de Castilla a las diputaciones de barrio, que funcionarán a partir de 1778 en Madrid y en varios pueblos de su provincia, siendo coordinadas por la Junta General que había sido creada el año anterior. Las diputaciones, constituidas por el alcalde del respectivo barrio como presidente, un eclesiástico nombrado por el párroco y tres vecinos acomodados, tenían encomendadas tres funciones fundamentales: la vigilancia e información, la educativa y, finalmente, la asistencial, que comprendía la asistencia domiciliaria a los enfermos y la lucha contra el paro¹⁸.

Las diputaciones de barrio, junto a su labor asistencial, desempeñaran funciones en materia de orden público, velando por el cumplimiento de las normas sobre el trabajo y la moral establecida, y en apoyo a los desempleados ayudándoles a encontrar trabajo, destacando, sobre todo, su interés en ayudar a los jornaleros en paro, mediante búsqueda de empleo, subvenciones al trabajo o trabajos temporales¹⁹.

La financiación de las actividades de las diputaciones procedía, en gran parte, de las limosnas de los vecinos del barrio y de las comunidades religiosas, siendo cubiertos los frecuentes déficits por la Junta General de Caridad y acudiendo a los fondos del Fondo Pío Beneficial, creado en la misma fecha que la citada Junta. La Junta, así, representa las dos caras de la asistencia de origen estatal, de un lado, la que se presta a los verdaderos pobres y a los trabajadores en paro; y, de otro, la represión de los que infringen las normas,

¹⁷ Como apuntaba SOUBEYROUX, J.: «Pauperismo y relaciones sociales en el Madrid del siglo XVIII» en *Estudios de Historia Social*, n.º 12-13, 1978 (1982), p. 85, «el Hospital General no es más que un pudridero en donde un importante número de pobres viene a acabar tristemente su existencia».

¹⁸ *Novísima Recopilación VII, XXXIX, XII, (&12)*

¹⁹ Como afirmaba SOUBEYROUX, J.: en *ob. cit.*, p. 137, los esfuerzos de los diputados por encontrar trabajo a los jornaleros en paro «aunque sean muy insuficientes, no dejan de ser nuevas en el siglo XVIII y no han sido mejoradas después».

coordinando la lucha contra la vagancia y mendicidad fraudulenta con su actividad benéfica en favor de los verdaderos necesitados por causas ajenas a su voluntad.

De esta forma, la acción social se concreta en dos vertientes complementarias, que perdurará básicamente hasta bien entrada la época contemporánea: la ayuda progresivamente controlada y secularizada que el Estado intenta dominar y centralizar y la represión, cuya evolución sigue la misma dinámica de racionalización, especialización y control.

II. LOS EJÉRCITOS DE LOS PRIMEROS BORBONES

1. LA ORGANIZACIÓN MILITAR BORBÓNICA

La institución militar, tal y como hoy la concebimos, se fue configurando a lo largo del siglo XVIII, a partir del Ejército modelado durante la Guerra de Sucesión, tras la profunda reforma operada por los Borbones en la caduca estructura militar de la monarquía austriaca.

La Guerra de Sucesión puso de manifiesto las graves deficiencias que presentaba el Ejército del último de los Austrias, lastrado por varias décadas de retraso con respecto a los de las potencias competidoras, debido principalmente a la incapacidad de asimilar las innovaciones tácticas, administrativas y armamentísticas que habían revolucionado el arte de la guerra. Por ello se abordó un importante proceso de reforma que consiguió reestructurar y modernizar el Ejército y la Marina sobre planteamientos totalmente opuestos a los que los habían configurado hasta entonces.

A los pocos meses de la llegada a España del nuevo monarca borbón, Felipe V, se comenzaron a sentar las bases de un nuevo Ejército inspirado en el francés de Luis XIV, y en el que se conservaron muy pocos rasgos del de los Austrias. El monarca y sus ministros franceses consiguieron levantar el país del anterior estado de impotencia e, improvisando recursos, consiguieron organizar un importante ejército, reclutando y adiestrando soldados y oficiales²⁰.

²⁰ En este sentido, señala PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España, ob. cit.*, p. 32, que cuando llegó Felipe V a España en la Península apenas había 12.000 soldados profesionales de guarnición en Cataluña; en Flandes unos 8.000 más; 6.000 en Milán y, alrededor de otros 6.000, en el resto de los territorios del imperio. Todos ellos mal pagados, deficientemente armados y poco disciplinados e instruidos. Solo una minoría era de origen español; los demás eran alemanes, croatas, flamencos, milaneses, napolitanos, sardos y valones.

Una de las deficiencias más acusadas del modelo anterior era la dispersa normativa que regulaba la organización militar, por lo que se consideró prioritario llevar a cabo una regulación ordenada, integrando dicha normativa en un conjunto armónico que será el germen del ejército nacional del liberalismo. El objetivo era unificar y reglamentar la vida militar en todos sus aspectos. Siguiendo el patrón de su abuelo, Luis XIV, el nuevo monarca centralizó la organización y administración militar, sustituyó los viejos tercios por *regimientos*, reglamento los uniformes, renovó la caballería y la artillería y reformó la infantería al sustituir los arcabuces, los mosquetes y las picas, casi en desuso, por los nuevos fusiles de chispa con bayoneta²¹.

De esta manera, en muy escaso periodo de tiempo, el Ejército pasó de ser una institución decadente sin hombres y desacreditada ante la sociedad, a convertirse en un eficaz instrumento de apoyo de la monarquía absoluta, con una nueva estructura, una precisa organización jerárquica y un número elevado de efectivos a su servicio, que serán utilizados para la ambiciosa política italiana llevada a cabo por Felipe V e Isabel de Farnesio.

En el ámbito administrativo colonial, regional y local, los primeros Borbones introdujeron la novedad de vincular habitualmente el desempeño de los puestos de virreyes, capitanes generales, intendentes y corregidores, a oficiales del Ejército o de la Armada, que compatibilizarán cometidos civiles y castrenses. De esta forma, la oficialidad del Ejército, cuyos nombramientos, ascensos y destinos se había reservado el rey, constituyó entonces el principal vivero de funcionarios del Estado²².

Todos ellos, en sus respectivos cargos civiles, vieron ampliadas sus atribuciones, con especial incidencia en asuntos jurisdiccionales, en detrimento de los representantes del poder judicial, lo que generó lógicos conflictos de competencias entre militares y *golillas*, apodo despectivo aplicado a jueces y escribanos²³. Como consecuencia lógica de todo ello, una parte importan-

²¹ Vid., CARDONA ESCANERO, G.: «La influencia de los modelos extranjeros», en *Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España Contemporánea*, Universidad de Granada, Granada, 2009, p. 72.

²² En este sentido señala ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII. Un estudio social*, Universidad de Granada, Granada 1991, p. 399, que como el erario público no podía contribuir a pagar los costes de un Ejército bien retribuido, la solución pasaba por las recompensas honoríficas y políticas. De esta manera, todo aquel noble que sirviera en el Ejército tendría su contraprestación, además de en el prestigio social alcanzado en la carrera de las armas, en la obtención de puestos de carácter político que completasen su diezmada economía. De esta forma, la intervención de los oficiales en la política y administración del Estado obedecía a un sistema de recompensas que reforzaba los vínculos con el Rey, quien las concedía, a la vez que incrementaba el prestigio social de los que las recibían y que lo percibían como un medio de ascensión social.

²³ Recuerda PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España, ob. cit.*, p. 34, que las primeras tensiones surgieron cuando Carlos III apartó de su lado al capitán general Conde de Aranda y encumbró a

tísima de la administración ordinaria del reino quedará estrechamente unida a la función militar.

Pero, probablemente, lo más destacable de la reforma borbónica fue la notable españolización del Ejército permanente en su composición y despliegue. Aunque la nueva dinastía no renunció a las tropas extranjeras –la tercera parte del ejército permanente mantuvo esa procedencia durante todo el siglo XVIII– si se vio obligada a situar la práctica totalidad de las unidades en territorio peninsular, tras la pérdida de los dominios italianos y flamencos.

Los Borbones quisieron que su nuevo Ejército tuviera una estructura permanente y profesional, minuciosamente presupuestada, que su reclutamiento no afectara ni demográfica ni económicamente al progreso del país y que su grado de eficacia fuese suficiente para respaldar la acción exterior del Estado, ejercer funciones de policía y mantener el orden interno. Así, el Ejército borbónico se caracteriza por ser una fuerza permanente al servicio del Estado, tanto en los periodos de paz como en los de guerra; y, como consecuencia de ello, la profesionalización de sus efectivos se terminará imponiendo de modo irreversible²⁴.

En este Ejército profesional las relaciones de mando se cimentan sobre un férreo sistema disciplinario y de subordinación particularmente acentuado a partir de las famosas Ordenanzas de 1768. La importancia de este sistema radica en la fuerte dependencia de la máxima autoridad, el Rey, quien se reservará la potestad de conceder los empleos a todos los oficiales, lo que permite calificar al Ejército borbónico de «Ejército Real», es decir, sometido exclusivamente a la voluntad real.

Tras algunas reglamentaciones y ordenanzas²⁵, Felipe V, en 1711, organizó definitivamente los Reales Ejércitos, término con el que se identificó al conjunto de tropas al servicio de la Corona, que llegarán paulatina-

los «golillas» Floridablanca y Campomanes. El conflicto se agudizó cuando Manuel Godoy, oficial de la Guardia de Corps, desplazó del gobierno a los antiguos fiscales del Consejo de Castilla y los militares retomaron las riendas de la Administración.

²⁴ En esta línea afirma ANDÚJAR CASTILLO, F.: «*Los militares en la España del siglo XVII (...)*, ob. cit., p. 29, que durante este siglo se operará el tránsito definitivo de la consideración de la función militar como «oficio» ocasional, a «ocupación» o «profesión» permanente. Por otra parte, la profesionalización se articula dentro de una nueva estructura jerárquica, copiando el modelo francés, en la que el goce de un empleo conllevará «casi siempre» la necesidad de haber desempeñado el inmediatamente anterior.

²⁵ Las llamadas Ordenanzas de Flandes, de diciembre de 1701 y abril de 1702, fueron el origen de una ingente obra legislativa, sucesivamente revisada y perfeccionada que culminó con las famosas y longuevas Ordenanzas Generales promulgadas por Carlos III en 1768.

mente a integrarse en tres únicos colectivos: *Tropas de Casa Real*²⁶, *Tropas de Continuo Servicio*²⁷, y *Milicia Provincial*²⁸.

La consolidación de los Reales Ejércitos se consiguió a través de la política ordenancista ya mencionada de los primeros borbones, pero sobre dos pilares fundamentales: el reclutamiento obligatorio de las tropas y la institucionalización de la enseñanza militar orientada a la formación científico-militar de la oficialidad. Las reformas borbónicas en el ámbito de la enseñanza militar, íntimamente unidas a la política de reconciliación de la nobleza con el servicio de las armas, se plasman en la fundación y protección real de diferentes colegios militares dispersos por la geografía española.

Centros docentes como la Academia de Guardiamarinas de Cádiz, el primero fundado por iniciativa de Felipe V en 1717²⁹, los Colegios de Ingenieros³⁰, y el Real Colegio de Artillería de Segovia³¹, representan la materialización en España de las reformas castrenses en el ámbito de la formación de la oficialidad.

El estudio de la Armada, de una parte, y de los Cuerpos Facultativos del Ejército, de otra, permite conocer el papel trascendental que jugó la institución militar en la importación de las nuevas corrientes científicas del momento y ponen de manifiesto el protagonismo de marinos, ingenieros y artilleros en la difusión de la nueva ciencia en España. La brillante institucionalización de la enseñanza militar ilustrada, inspirada e impulsada por la Corona, constituye un logro fundamental de la política militar borbónica, y una prueba fehaciente de

²⁶ Comprendían diversos cuerpos, como el Real Cuerpo de Alabarderos, heredero de la tradición de la Guardia Amarilla de Carlos V; la Guardia de Corps, creado por Felipe V en 1704, cuyos miembros pertenecían a la nobleza; la Brigada de Carabineros Reales y las Reales Guardias de Infantería española y valona. Su principal cometido era la seguridad del Monarca, su familia, su residencia y custodiar los Reales Sitios.

²⁷ Constituyeron el principal colectivo de los Reales Ejércitos. Amparaba a todas las tropas de Infantería, Caballería, Dragones, Artillería, Ingenieros e Inválidos. También incluía a los cirujanos, clérigos y contables. La Infantería extranjera comprendía 20.000 hombres entre irlandeses, italianos, valones y suizos.

²⁸ Los regimientos de milicias se concibieron como un cuerpo auxiliar del ejército permanente para la defensa de costas y fronteras, cuyo origen data del reinado de Felipe II.

²⁹ Sobre este primer colegio, *vid.*, LAFUENTE, A. y MAZUECOS, A.: *Los caballeros del punto fijo. Ciencia, política y aventura en la expedición geodésica hispanofrancesa al virreinato del Perú en el siglo XVIII*, CESIC, Madrid, 1987; GUILLÉN TATO, J.: *Los tenientes de Navío Jorge Juan Santacilia y Antonio de Ulloa y de la Torre Guiral y la medición del meridiano*. Madrid, 1936; y SELLES, M.: «La Academia y Observatorio de la Marina», en *Carlos III y la ciencia de la Ilustración*, compilación de SELLES, LAFUENTE y PESET. Madrid, 1988.

³⁰ Sobre la enseñanza de los ingenieros militares es fundamental la obra de CAPEL SAEZ, H., SÁNCHEZ, J. E., MONCADA, O.: *De Palas a Minerva. La formación científica y la estructura institucional de los ingenieros militares en el siglo XVIII*, CESIC, Madrid, 1988.

³¹ Al respecto, *vid.*, HERRERO FERNÁNDEZ-QUESADA, M.^a D.: *La enseñanza militar ilustrada. El Real Colegio de Artillería de Segovia*, B.C.A (Biblioteca de Ciencia y Artillería), Segovia, 1990.

que, realmente, en España existió una «Ilustración militar» que desempeñó un papel trascendental en el panorama científico español³².

Como consecuencia de las reformas operadas en la institución castrense, a finales del reinado de Felipe V, el Ejército se había transformado en una prestigiosa institución, con un elevado número de efectivos que constituía un eficaz y fiel instrumento de poder de la monarquía, aunque ello implicara destinar más de la mitad del presupuesto del Estado a las necesidades militares.

Tras el largo periodo de paz que representó el reinado de Fernando VI, en el que apenas se operan transformaciones esenciales en la estructura militar, llegamos al reinado de Carlos III, quien promulgó las famosas y longevas Ordenanzas de 22 de octubre de 1768, estableciendo la estructura básica y el régimen de un Ejército permanente, estrechamente ligado con la Monarquía absoluta³³. En ellas resulta innegable la impronta de la filosofía ilustrada francesa, siendo además las más perdurables en la historia de España. Las Ordenanzas configuran un Ejército Real, no nacional, en el sentido que se impondría años después en las Cortes de Cádiz, y en el que la condición de español no era imprescindible para formar parte de él. En este sentido, es ilustrativo su artículo 1.º que rezaba: «el pie de mi Infantería, compuesta hoy de españoles, irlandeses, italianos, valones, y suizos observará en su formación el método siguiente. (...) La infantería española tendrá el primer lugar...».

Si bien, pese a la incuestionable importancia de dichas Ordenanzas, debida principalmente a su extensa vigencia en el tiempo, no introdujeron cambios esenciales en la estructura organizativa del Ejército, ya que no alteraron, en sus aspectos fundamentales, la ordenación militar establecida por el primer borbon. Sus principales innovaciones fueron, en primer lugar, en lo referente a la adopción de un nuevo sistema de táctica, instrucción y «disciplina» militar entendida como orden para la batalla a imitación del modelo prusiano de Federico II, que sustituirá al modelo francés vigente desde principios del siglo.

³² HERRERO FERNÁNDEZ-QUESADA, M.ª D.: *Ciencia y Milicia en el siglo XVIII, Tomas de Morla, artillero ilustrado*, Patronato del Alcázar de Segovia, 1992, a través del estudio de la figura del General Morla, demuestra que gracias al impulso decidido de Carlos III y sus ministros, la Ciencia y la Milicia, y más concretamente, la Ciencia y la Artillería españolas, formaron pareja en el siglo XVIII, contribuyendo decisivamente a la introducción y difusión de la ciencia moderna en España, premisa fundamental de la política científica borbónica. Señala que el tono científico de la academia segoviana fue elevándose progresivamente desde su creación en 1764, alcanzando su cota más alta con la inauguración del Real Laboratorio de Química del Real Colegio en 1792, dirigido por el francés Luis Proust, quien ese mismo año protagonizó con un reducido grupo de cadetes la primera elevación en nuestro país de un globo aerostático.

³³ El texto de las Ordenanzas de 22 de octubre de 1768 se puede estudiar en MUÑIZ Y TERRONES, J.: «Ordenanza de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos. Anotadas e ilustradas por artículos con las Leyes, Decretos, Ordenes y Circulares expedidas y vigentes hasta la fecha de esta edición», 4 tomos. R. Velasco Impresor, Madrid, 1880.

En segundo lugar, las Ordenanzas de 1768 introdujeron un férreo sistema de disciplina militar y de subordinación entre los distintos empleos de la jerarquía de mando que se explicitaron de manera rigurosa. Asimismo, se detallaron minuciosamente las funciones y obligaciones de cada empleo de la estructura de mando no dejando lugar alguno a la improvisación. Configuró así un sistema jerárquico en el que la subordinación llegaba hasta la figura del Rey con unos escalones intermedios perfectamente entrelazados, lo que tendrá una importancia decisiva en la conformación del Ejército Real, como se ha definido el Ejército borbónico³⁴.

2. LA COMPOSICIÓN SOCIAL DE LOS EJÉRCITOS DE LA ILUSTRACIÓN

2.1. EL ENNOBLECIMIENTO DEL CUERPO DE OFICIALES

La nueva monarquía se preocupó por fortalecer el Ejército y su consideración social, creando un Cuerpo de Oficiales reservado casi por completo a los individuos que procedieran de la nobleza, y así lo acreditaran mediante unas rigurosas pruebas de nobleza. El objetivo era recuperar para la carrera de las armas al estamento nobiliario, brazo militar por excelencia de los ejércitos desde el Medievo que se había alejado de una profesión cada vez más desacreditada. Para ello, desde los primeros años del siglo XVIII, aun en plena Guerra de Sucesión, se fue elaborando una extensa legislación militar tendente a crear un Ejército integrado masivamente por nobles.

Entre las medidas adoptadas para dicho objetivo, en el amplio marco de reformas y reorganización de la institución, destaca la creación de la clase de cadetes como vía de ingreso en el Cuerpo de Oficiales, reservada para los hijos de oficiales y los que acreditaran el origen noble, lo que determinó la exclusión de los plebeyos de la oficialidad³⁵.

Las Ordenanzas de 1728 establecieron el empleo de cadete de Infantería, en número de uno por compañía, y la Real Orden de 2 de marzo de 1732 reglamentó su ingreso y formación, estableciendo que solo se concederían estas

³⁴ En este sentido se pronuncia ANDÚJAR CASTILLO, F.: en «*Los militares en la España del siglo XVII (...)*, ob. cit., p. 52.

³⁵ La *Real Cédula para la formación de las Milicias del Reino*, de 8 de febrero de 1704, instauró este empleo en España, lo que fue interpretado por ANDÚJAR CASTILLO, F.: «Aproximación al origen social del ejército de los militares en el siglo XVIII (1700-1724)», en *Chronica Nova*, n.º 10, p. 28, como «todo un manifiesto programático de lo que sería la futura política social del Ejército».

plazas a los títulos del Reino, a sus hijos y hermanos a los caballeros notorios y a los de las Órdenes Militares, a los hijosdalgos de sangre que probasen su calidad y a los hijos de oficial de empleo superior al de capitán. Los que más se aprovecharon de esta opción serán los hidalgos empobrecidos, que hallarán por esta vía el acceso a la carrera militar que representaba una forma segura de ascenso económico y social³⁶.

Incluso, en el propio Cuerpo de Oficiales, existían diferentes categorías que dependían exclusivamente del origen social de sus miembros; cuanto más elevada era su cuna, más rápido era su ascenso a los empleos superiores³⁷. Los criterios sociales primaban no solo para el acceso a la milicia sino también para el ejercicio de los empleos militares por encima de las aptitudes técnicas y profesionales³⁸.

Como ya se ha expuesto en el epígrafe anterior, una de las vías utilizada por los Borbones para atraer de nuevo al estamento noble a la milicia fue la de institucionalizar la enseñanza militar ilustrada, mediante la fundación de centros docentes, como el Real Colegio de Artillería, cuyo modelo será copiado en las futuras fundaciones. En dichos centros, los jóvenes cadetes recibirían una formación científico-técnico militar que les convertirá en piezas fundamentales del desarrollo científico, cultural y tecnológico de la España ilustrada. El siglo XVIII se caracterizó, en lo que respecta a la enseñanza militar, por la instauración de dos sistemas diferentes: uno que corresponderá a las Armas Generales; y otro, a los cuerpos facultativos, que acentuarán las diferencias corporativas entre ellos³⁹.

Con estas medidas de dignificación de la oficialidad, durante el siglo XVIII, la Corona consiguió atraer de nuevo a la nobleza a la milicia, por lo que, desde una perspectiva social, asistimos a una masiva incorporación de la

³⁶ Teniendo en cuenta que en este siglo la Administración española era monopolio del cuerpo de oficiales, muchos de los que ingresaban en la oficialidad aspiraban a ocupar un cargo de alto funcionario provincial, regional o colonial. De dedicarse exclusivamente al Ejército, como hasta entonces, los oficiales pasaron a considerar la carrera militar como un medio para alcanzar una elevada posición social y económica.

³⁷ Dentro del Cuerpo de Oficiales había diferencias según el estatus social, existiendo correlación entre el rango nobiliario y el grado militar. Así en los empleos de los oficiales generales (brigadier, mariscal de campo, teniente general y capitán general) encontraremos la presencia de una nobleza titulada que, por lo general, ha recibido el empleo militar como un premio o recompensa y que compatibilizará funciones políticas y militares. *Vid.* ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII (...)*, *ob. cit.*, p. 177.

³⁸ Señala PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido (...)*, *ob. cit.*, p. 43, que este vejatorio concepto de la oficialidad del Antiguo Régimen era tan generalizado que llegó a traspasar las fronteras de su época condicionando la obsesión por la formación reglada en las academias militares del liberalismo.

³⁹ ORTIZ DE ZARATE, J. R.: «El problema de la enseñanza militar en una situación de guerra», en *Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España Contemporánea*, Universidad de Granada, Granada, 2009, pp. 91-133.

nobleza a los empleos de la oficialidad, hasta convertirse en un grupo hegemónico y casi exclusivo de los cuadros de mando ⁴⁰.

La política borbónica de ennoblecimiento de la milicia obtuvo como resultado no solo la plena incorporación de la nobleza al Cuerpo de Oficiales, sino lo que es más importante, la formación de un auténtico estamento militar identificado con el estamento nobiliario ⁴¹.

Así, una de las principales características que definen al Ejército en la etapa moderna e inicios de la contemporánea es la estrecha relación existente entre la extracción social de los individuos y las posibilidades de prosperar en la carrera de las armas. El Ejército se configura, por tanto, como una institución estamental que reproduce con absoluta fidelidad los esquemas vigentes en la sociedad de la época, en la que, los empleos de la oficialidad quedan reservados a la nobleza, mientras que el estado llano ocupa las clases de tropa y los empleos inferiores de suboficiales.

Ello dará lugar a una contradicción en la configuración de la institución castrense, que se había profesionalizado en su oficialidad, mientras que la clase de tropa pretende mantenerse mediante un voluntariado. La consecuencia lógica de esta situación fue que en el seno del Ejército existieran profundas diferencias sociales que determinaban que, mientras sobraban candidatos para ocupar las plazas de cadete, fuese siempre problemático completar las plantillas de las clases de tropa, compuestas, entonces, por soldados, cabos y sargentos. Tal contradicción y desajuste se suplirá, como se estudiará a continuación, mediante el recurso a la contribución personal obligatoria a través de las quintas y las levas de vagos.

⁴⁰ ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII (...)*, ob. cit. en p. 155 indica que en el siglo XVIII la composición social del Ejército español era de un 72 % de nobles frente a un 28 % de no nobles, mientras que el origen social de los oficiales era de un 78,43 % de nobles frente a un 21,57 % de no nobles.

⁴¹ Advierte ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII (...)*, ob. cit. p. 333, que el ejercicio de la milicia como profesión noble impuso limitaciones a los enlaces matrimoniales con esposas acordes socialmente a la condición de oficiales del Ejército, estableciéndose la exigencia de obtener previamente licencia para contraer matrimonio, que, en un principio se confirió a los mandos de los regimientos e inspectores, hasta definitivamente concentrarse en el mismo rey. A partir de la Ordenanza de julio de 1728, el castigo para los que se casasen sin licencia real era la pérdida del empleo que estuviesen ejerciendo. La finalidad no solo era la de evitar casamientos con personas de «baja raigambre» sino, también, la de paliar el problema financiero que generaban las futuras viudas y huérfanos, sobre todo, en el caso de que la viuda careciese de rentas o patrimonio propio. Todo ello, unido a las estrictas normas que impondrá la normativa reguladora del Montepío Militar, que exigirá para autorizar el matrimonio de los Oficiales que la futura esposa fuese de origen noble o hija de oficial, y que, incluso, a estas últimas les eximirá de la aportación de dote, incentivará la endogamia de la institución castrense que contribuirá a configurarla a lo largo del siglo XVIII como un grupo profesional cohesionado y cerrado en su estructura social.

2.2. EL DECLIVE DEL OFICIO DE SOLDADO

Las dificultades para reclutar voluntarios, que ya habían comenzado a atisbarse en el siglo XVI, se agudizaron a partir de mediados del XVII. Ni el atractivo económico de la recluta voluntaria en una sociedad empobrecida y desempleada, ni la tradición profundamente arraigada de este sistema fueron estímulos suficientes para nutrir las filas de los recién creados regimientos⁴².

Si bien, Felipe V, Fernando VI y Carlos III dictaron hasta doce ordenanzas para mejorar los sueldos, retiros y condiciones de vida de sus soldados⁴³, no lograron nutrir más de la mitad de las filas de sus ejércitos, por lo que, ante la necesidad de mantener estable el Ejército permanente y profesional borbónico, tuvieron que modificar los sistemas de reclutamiento, que implicará la implantación progresiva de un «servicio militar obligatorio». De hecho, ninguna de las reformas introducidas consiguió revitalizar un sistema de reclutamiento, que ya no se correspondía con la estructura social de las naciones del siglo XVIII⁴⁴.

A la falta de voluntarios se sumó la ya antigua escasa calidad de los pocos candidatos a reclutas y los gobiernos se vieron obligados a acudir cada, vez

⁴² La causa de la carencia de soldados voluntarios no solo fue la despoblación peninsular, sino el descrédito de la profesión militar, que había dejado de proporcionar honra y honor a sus miembros, ante la falta de atractivo popular de las guerras racionalizadas de la Ilustración, en las que, abandonada la defensa del catolicismo, los ejércitos luchaban por simples intereses dinásticos. Ello hizo desaparecer el soldado idealista y aventurero de los primeros tercios. A ello ha de sumarse el lamentable estado de la tropa que, a la tardanza en recibir la escasa paga y el pésimo estado del vestuario, se sumaban las vejaciones sufridas por parte de los oficiales, que muchas veces buscaban en la tropa el remedio para paliar su mediocre situación salarial. La principal consecuencia del desprestigio del oficio de soldado y de las duras condiciones de vida fue que el colectivo social que comenzó a acudir a las banderas de reclutamiento lo componían personas desvalidas y marginadas sociales, lo que hacía decaer la calidad de la tropa.

⁴³ La Ordenanza de 30 de diciembre de 1706 estableció un nuevo sistema retributivo del Ejército, al asignar una cantidad contable a cada plaza de soldado, pero asumiendo la Administración militar su sustento, vestuario, equipamiento y alojamiento. Durante los reinados de Carlos III y Carlos IV se procuró incentivar la permanencia de los veteranos en las unidades, gratificando económicamente el reenganche o retribuyendo su permanencia en el Ejército, mediante la concesión de importantes pensiones de retiro a los que se licenciaban con muchos años de servicio, dándoles, además, preferencia para ocupar puestos en la Administración civil. Así, en 1760 se decretó una subida de los salarios de oficiales y soldados. En 1761 se fijó una recompensa para los soldados que combinaba la concesión del fuero militar con una ayuda de costa que podía llegar hasta los 800 reales de vellón y que se incrementaba en función de los años que hubiesen servido. Para los oficiales se estableció un sistema de abono para pagar criados, para evitar que empleasen como criados a los soldados, a la vez que se incrementaron los sueldos de oficiales retirados a las Compañías Provinciales de Inválidos. Vid. ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII*. (...), *ob. cit.*, 1991, pp. 49-69.

⁴⁴ Como afirma PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido* (...), *ob. cit.*, p. 50, todos los esfuerzos de los monarcas ilustrados para integrar a sus vasallos en la milicia pecaron del defecto de considerar que la población de sus reinos seguía compuesta por súbditos, cuando la realidad social era que ya se consideraban a sí mismos como ciudadanos responsables colectivamente de la supervivencia de sus naciones.

con más frecuencia, a soluciones alternativas: unas veces a la *quinta*, y otras a la *leva*. Es decir, se recurrió a la introducción de sistemas de reclutamiento coercitivos, que determinarán la afluencia al Ejército de un tipo de soldado muy diferente del «honrado» soldado voluntario. Estos tres procedimientos, *recluta voluntaria*, *leva de vagos* y *quinta* por sorteo fueron los utilizados para nutrir de tropas los ejércitos de la Ilustración.

La *recluta* era el procedimiento habitual para cubrir bajas en cuerpos ya existentes, ocasionadas por licenciamiento, inhabilitación física o muerte, y fue el preferido por gobernantes y jefes militares, porque los soldados de esta procedencia eran fiables y profesionales. Se les concedía una gratificación de enganche y una soldada mensual⁴⁵.

Por otra parte, la *leva forzosa* fue el medio de que se valió la sociedad de la Ilustración, como ya anticipamos, para combatir la ociosidad y la delincuencia. Floridablanca y Campomanes impusieron la leva de vagos, desde 1775, como único sistema complementario a la recluta voluntaria y, a lo largo de la centuria, se ordenaron más de treinta levas que afectaron a millares de hombres. Los más útiles se enviaron al Ejército y la Marina y los demás se emplearon como mano de obra en carreteras, canales, etc.

Felipe V ordenó una leva de vagabundos en 1717 «para ocupar y socorrer a los pobres, incapaces de ganar la vida»; y Fernando VI, en 1745 y en 1751, «con el fin de establecer la quietud en los Pueblos y seguridad en los caminos». Como genuino producto del Antiguo Régimen, la leva desapareció por completo al finalizar el siglo.

Por último, la *quinta* constituye la única aportación del siglo XVIII a los sistemas de reclutamiento de tropas y fue el más temido y odiado por la población⁴⁶. En este sentido, la sociedad del Siglo de las Luces no sentía la obligación colectiva de defender su país, pero aceptaba que el Estado solicitase la colaboración de los vecinos en tiempo de guerra, ya fuese en forma de contribución pecuniaria o personal. Así, era práctica habitual que el rey justificara la

⁴⁵ El origen social del recluta voluntario del siglo XVIII hay que buscarlo en la multitud de hijos de jornaleros y artesanos, cuyas familias no eran capaces de alimentar o que deseaban emanciparse de la presión de sus padres, que les sometían a un estado cercano a la esclavitud. Por tanto, hambre y ansia de libertad eran las dos principales motivaciones de estos soldados, que, sin embargo, no producían soldados que destacaran por la excelencia de sus cualidades humanas, ni tampoco suficiente número de candidatos para poder efectuar una selección de los más convenientes para el Ejército. La pésima situación que atravesó la tropa durante toda la centuria y el consiguiente descrédito del oficio de «soldado» determinará que, durante este siglo, se produzca una sustitución progresiva del tradicional sistema de la recluta de voluntarios como «medio natural» de reemplazo del Ejército, por las quintas.

⁴⁶ Un estudio en profundidad sobre esta materia lo ha efectuado BORREGUERO BELTRÁN, C.: *El reclutamiento militar por quintas en la España del siglo XVIII. Orígenes del servicio militar obligatorio*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989.

recluta de soldados para una campaña concreta, razonara su necesidad y precisara número de hombres y plazo de tiempo. Esta costumbre se mantuvo hasta 1762 y se utilizó la denominada *leva honrada* para reforzar el Ejército, ante la inminencia de una guerra, como hicieron los primeros Borbones⁴⁷.

En 1762 se incluyó por primera vez el término *quinta* en un texto legal, con el fin de reservar el de *leva* para la detención de ociosos y se equiparó la quinta con la recluta, con lo que aquella perdió su carácter excepcional y se convirtió en un procedimiento supletorio para completar plantillas que carecieran de voluntarios. El sistema de *quintas* de este siglo y mucho más el del *reemplazo anual*, establecido por Carlos III en 1770, puede considerarse como el precursor del servicio militar obligatorio que se impondrá en el siglo XIX, aunque no supuso la desaparición de los tradicionales sistemas de levas para «purgar» a las ciudades de las gentes «ociosas y sobrantes «y a las reclutas de voluntarios «para facilitar» el reemplazo de las tropas⁴⁸.

Estos primeros pasos hacia la consolidación de un sistema de reclutamiento obligatorio y regular, del cual quedará excluida la nobleza, en consonancia con los principios de la sociedad estamental, constituyen una trascendental innovación en la organización militar del siglo XVIII.

Resumiendo, durante el siglo XVIII, tuvo lugar un proceso de profesionalización de la carrera de las armas en el que la nobleza ocupó una posición hegemónica, al tiempo que se produjo la institucionalización del servicio militar obligatorio que recayó sobre los estratos inferiores del estado llano. De esta manera, quedaban definidos dos modos de acceso plenamente diferenciados a la institución militar con base en las diferencias existentes en la sociedad civil. Por ello, el Ejército estamental de este siglo se puede calificar de «profesional», en cuanto se compone de asalariados que hacen de la milicia su principal ocupación, pero no así en cuanto al modo de ingreso de los mandos, que está condicionado por motivos sociales y estamentales.

Este proceso de incremento de distancias en la composición social de los integrantes del Ejército parece responder más a los esquemas ideológicos y estamentales propios del Antiguo Régimen, que a los tímidos intentos de cambio social que el pensamiento ilustrado comenzaba a efectuar en otras esferas políticas e institucionales del Estado.

⁴⁷ Así, Felipe V acudió a tales sistemas de reclutamiento en los años 1703, 1705 y 1706, para nutrir sus ejércitos durante la Guerra de Sucesión.

⁴⁸ La *Ordenanza del Reemplazo Anual*, de 1770, ordenó que se destinaran al sorteo las plazas no cubiertas por recluta voluntaria al término de cada año. La quinta tradicional se transformó, de esta forma, en el prototipo del sistema vigente durante los siglos XIX y XX.

Ello determinará que, mientras que la nobleza acuda cada vez más hacia la oficialidad, al facilitársele tanto el ingreso como los ascensos en la carrera militar, en la tropa tenga lugar la situación opuesta al integrarse en ella cada vez más individuos reclutados de los estratos sociales más deprimidos. De ambos procesos, los soldados sufrirán las consecuencias, perdiendo su «prestigio profesional» como consecuencia del progresivo proceso de pauperización que sufrieron durante todo el siglo. No obstante, algunos «plebeyos», destacados por su capacidad, méritos de guerra y valor, tendrán la oportunidad de alcanzar la ansiada nobleza que ofrecía el rango de capitán del Ejército. Para ellos, la institución militar se convirtió en un auténtico vehículo de promoción social.

Como resultado de todo ello, a finales del siglo XVIII, el Ejército español había experimentado lo que los historiadores califican de «descenso notable» de su calidad y valía, sobre todo si se compara con el de Felipe V⁴⁹. Ello obedeció a múltiples factores: el bajo nivel de instrucción técnica de la oficialidad; la inadecuación de las estructuras organizativas a las épocas de paz; los problemas del reclutamiento y, en última instancia, la profunda contradicción existente en un «Ejército profesional», ordenado en los escalones de mando de acuerdo con principios estamentales, que no tenían nada que ver con la función a ejercer en el seno de la institución⁵⁰.

Cabe señalar que, a finales de siglo, la nobleza se había transformado de nuevo en auténtico bastión del poder militar, en «nobleza de servicio», si bien ahora con un mayor grado de dependencia del poder real al configurarse como un cuerpo profesional más de la compleja maquinaria del Estado central⁵¹. La Guerra de la Independencia vendrá a poner de manifiesto y agudizar los síntomas de una crisis anunciada de la institución castrense desde mediados de siglo y acentuada en los últimos decenios por los motivos expuestos.

⁴⁹ En este sentido, SALAS LARRAZABAL, R.: «Los Ejércitos Reales en 1808», en *Temas de Historia Militar*, Madrid, 1983, p. 420.

⁵⁰ Curiosamente, señala ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII (...)*, ob. cit., pp. 416-423, que la nobleza militar no era objeto de ataque por los pensadores ilustrados al considerarse un tipo de nobleza de «servicio», útil y provechosa para la sociedad en cuanto se dedicaba a la profesión de las armas. No obstante, autores como Francisco Cabarrús o Manuel de Aguirre propondrán la supresión de los privilegios de la nobleza, tanto para el acceso al cuerpo se oficiales (supresión de las pruebas de nobleza), como la sustitución de los «criterios estamentales» para la concesión de empleos por otros «criterios estrictamente profesionales», basados en las capacidades de cada individuo, en sus «talentos y virtudes», ideas propias de una ideología liberal burguesa que tardarían aun muchos años en hacerse efectivas.

⁵¹ Afirma DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: «La reconstrucción del Estado español por los primeros Borbones», en *Estudios de Historia social y económica de España*, Granada, 1987, p. 335, que el caso del Ejército durante el siglo XVIII puede ser el modelo elocuente de la continuidad de una política monárquica iniciada en los siglos XVI y XVII, que iría «encaminada a convertir la nobleza feudal en nobleza de servicio, manteniéndole sus prerrogativas sociales».

Por otra parte, las restricciones impuestas a los oficiales para contraer matrimonio únicamente con mujeres de origen noble o hijas de oficiales, favoreció la endogamia del cuerpo de oficiales, lo que, unido a las ventajas que tenían los hijos de oficiales tanto para el acceso a la institución castrense como para los ascensos, dio lugar a la formación de un grupo profesional cohesionado, tanto por vía matrimonial como paterno-filial, que acabará generando una sólida conciencia social de «clase militar» diferenciada del resto de la sociedad y, sobre todo, de las demás profesiones del Estado.

Por ello, cuando a principios del siglo XIX el poder real sufra las primeras fisuras, encontraremos a un «poder militar» plenamente consolidado como un grupo social compacto y uniforme. Este contexto es decisivo para entender lo que en dicha centuria será la permanente intervención militar en política, manifestada, de forma más explícita, a través de los pronunciamientos militares.

III. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS EJÉRCITOS DE LOS PRIMEROS BORBONES

Como se ha señalado anteriormente, la filantropía estatal, expresión de la política regalista característica del Siglo de las Luces, pretenderá suplantar a la beneficencia eclesiástica, basada en la caridad cristiana que hasta entonces había protagonizado el precario entramado asistencial, mediante la fundación y gestión de instituciones benéfico-asistenciales de carácter laico. Entre ellas, destacaron las dirigidas a proteger la vejez y discapacidad de los militares y a amparar a las viudas y huérfanos de los paulatinamente corporativizados cuadros de mando.

Si bien, habrá que esperar más de dos siglos para que el intervencionismo estatal haga desaparecer totalmente aquel secular sistema benéfico-asistencial. De hecho, durante el siglo XVIII, solo el colectivo militar y, en mucha menor medida, el del funcionariado civil, conseguirá que el Estado se comprometa a asegurarle, con cargo a fondos públicos, frente a determinadas contingencias relacionadas con su quehacer profesional.

Con el propósito de unificar y reglamentar la profesión militar en todos sus aspectos, los Borbones procedieron a regular las tasadas medidas de protección social que los Austrias habían concedido de manera excepcional y graciable a los militares. Aunque la nueva normativa se limitó a cubrir los riesgos de salud, vejez y supervivencia, el afán por reglamentarlo todo minuciosamente engendró una legislación tan garantista que el oficial del siglo XVIII termi-

nará por considerar un derecho adquirido que el Estado le asegurase frente a la enfermedad, la vejez y la muerte⁵².

1. EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA HOSPITALARIA MILITAR

La reforma borbónica más importante en el ámbito de la sanidad militar fue, como en tantos otros aspectos de la reorganización de la estructura castrense, la regulación homogénea de la organización hospitalaria y su sujeción a estrictas normas de racionalización y control del gasto.

Cuando en 1704 las tropas de la Gran Alianza, que hasta entonces se habían limitado a actuar en Flandes y en Italia, irrumpieron en la península, Felipe V, con el fin de uniformar la estructura de los ejércitos que combatían en los tres teatros de operaciones, dictó la Real Ordenanza de 28 de septiembre de 1704 en la que, además de regular la organización y plantillas de los ejércitos, precisó la plantilla de los hospitales de campaña. A tal fin, señalaba que estaría compuesta por un médico, un cirujano, un boticario, dos ayudantes de cirujano y doce practicantes de cirugía, con la novedad de poner a su disposición treinta acémilas para el transporte de heridos⁵³.

Unos años más tarde, Baltasar Patiño promulgó el Reglamento de 20 de diciembre de 1721⁵⁴. En él se regulaba minuciosamente el funcionamiento de los hospitales militares, las obligaciones y régimen de visitas de los facultativos, medicación, higiene y dieta de los enfermos⁵⁵. Algunos años más tarde, su sucesor, Sebastián de la Cuadra, promulgó el Reglamento de 8 de abril 1739 que regiría la vida de los hospitales militares, tanto los fijos como los de campaña, durante más de cien años, perfilando un sistema hospitalario militar que estará a la vanguardia de la medicina española. De esta manera, a diferencia de los Austrias, en vez de ordenanzas para cada hospital, se aprobó un solo reglamento general vinculante para todos los hospitales militares, una muestra más de la política centralizadora propia de los Borbones.

⁵² En este sentido se pronuncia PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar* (...), *ob. cit.*, p. 57.

⁵³ *Real Ordenanza de 28 de septiembre de 1704*, apud PORTUGUÉS, J. A.: *ob. cit.* 1764, tomo I, pp. 371-394.

⁵⁴ *Reglamento y Ordenanza sobre las horas que manda el Rey se haga el servicio de sus Reales Hospitales de Ejércitos y Plazas*, 20 de diciembre de 1721, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo I, fols. 296 y 297.

⁵⁵ MASSONS, J. M.^a, en *ob. cit.* p. 210, considera el Reglamento de 20 de diciembre de 1721 como la «carta fundacional del Cuerpo de Sanidad Militar».

Uno de los aspectos más llamativo de aquel Reglamento fue la supeditación del personal sanitario a un funcionario de la Real Hacienda, denominado «controlador», a quien se encomendó la dirección del establecimiento. El encargado de «controlar» al controlador era el comisario de guerra y, por encima de este, no había más autoridad que el intendente general de cada Ejército⁵⁶.

Pero la mayor aportación en el ámbito de la sanidad militar, y en general a la sanidad española, fue la profesionalización y mejor capacitación científica de los médicos y cirujanos militares, gracias a la fundación por la Corona de los Reales Colegios de Cirugía de Cádiz (1750), obra del cirujano mayor del Hospital Real de Cádiz, Pedro Virgili, y, algunos años después, el de Barcelona (1760)⁵⁷, en los que se formaron médicos y cirujanos para servir en la Armada y en los Reales Ejércitos. Con ellos se revolucionó la enseñanza de la Medicina en España, formando facultativos excelentemente preparados en unos centros que se consideran los precursores de las actuales facultades de Medicina. A diferencia del de Cádiz, cuyos graduados estaban obligados a incorporarse a unidades y hospitales de la Armada, los alumnos formados en el de Barcelona, pese a estar también sufragado por la Real Hacienda Militar, no estaban obligados a incorporarse a los Reales Ejércitos, aunque tuvieran plazas reservadas para ellos y ese hubiese sido el principal objetivo para la fundación de dicho Colegio⁵⁸.

A lo largo del siglo XVIII se fueron dictando disposiciones que favorecieron al personal sanitario y que, paulatinamente, les fueron equiparando con los oficiales de las distintas armas. Así, destaca el reconocimiento a los cirujanos de la Armada, el 2 de octubre de 1771, del derecho al uso del uniforme, que, poco después, se hizo extensivo a los cirujanos del Ejército; la inamovilidad de los destinos, salvo mediando expediente; el establecimiento de una escala jerárquica, en cuya cúspide se hallaba el cirujano mayor del Ejército; y la

⁵⁶ *Reglamento y Ordenanza que deben observar los Ministros y Empelados en los Hospitales que están establecidos y que se establecieron en las Plazas, y asimismo en los que se ofrecieren formar para el Ejército, cuyo método y régimen manda Su Majestad se practique con la mayor observancia para el mejor desempeño de su real servicio*, 8 de abril de 1739, BCGA, Ordenanzas, n.º 288.

⁵⁷ *Reglamento aprobado por S. M. para la formación del nuevo Colegio de Cirugía que ha resuelto establecer en el Hospital Real de la Plaza de Barcelona, con el fin de que se enseñe esta Facultad según se practica en el de Cádiz*, 12 de diciembre de 1760, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo IV, fols. 207-212.

⁵⁸ Las Ordenanzas generales de 1768 de Carlos III exigieron que los cirujanos de los batallones procediesen de uno de los dos Colegios. Así, concretamente en el Título XXII del Tratado II «Modo en que han de admitirse los cirujanos y su obligación», se dispone que la elección del médico de las unidades será facultativa de cada coronel o comandante del regimiento, el cual pedirá informe al cirujano mayor del ejército «a fin de que este le proponga tres sujetos capaces, los cuales han de ser de los más adelantados Discípulos de los Reales Colegios Barcelona o de Cádiz, con la circunstancia de haber completado sus estudios, y estar examinados y aprobados».

creación por Real Orden, de 15 de noviembre de 1798, del Montepío «establecido a favor de las viudas, hijos y madres de los cirujanos del Ejército, así de España como de Indias y otras clases»⁵⁹.

A estas alturas del siglo XVIII se puede afirmar que el nivel de calidad de la asistencia prestada en los hospitales militares y navales era notablemente superior a la dispensada en los demás dependientes del erario público, constituyendo un ejemplo a seguir por los hospitales civiles. Además, el grado de desarrollo de la atención hospitalaria militar en estos años queda patente al observar que, de nueve hospitales militares en 1713, se pasó a treinta y nueve en 1737.

En esta época, vieron la luz el Hospital General de Madrid (1776) y el Real Colegio de Cirugía de San Carlos (1787), dedicado este último también a la enseñanza de cirujanos para el Ejército y la Armada.

2. EL CUARTEL DE INVÁLIDOS

Cuando, en el siglo XVII, comenzó a descender la recluta de voluntarios, debido entre otras cosas a la mayor demanda de soldados en plena crisis demográfica, y con el fin de ofrecer a los que pocos acudían a las banderas de reclutamiento un futuro más esperanzador, los gobernantes de todas las grandes potencias europeas se preocuparon por amparar su vejez y discapacidad mediante la creación de establecimientos, como el *Hôtel des invalides* de París y el *Royal Hospital* de Londres.

Al año de llegar Felipe V a Madrid, la Guerra de Sucesión empezó a generar cientos de heridos y mutilados en los ejércitos que combatían en Flandes y en Italia. La situación bélica y financiera del país no permitía, en ningún caso, emprender un proyecto similar al majestuoso establecimiento parisino, pero la Corona consideró inaplazable mejorar, ampliar y regular las escasas prestaciones que amparaban la vejez y la discapacidad de quienes defendían la causa borbónica fuera de nuestras fronteras.

Por ello, en la segunda de las ordenanzas llamadas «de Flandes», en 1702, se ordenó deducir el 1,18 por ciento de sueldo para cubrir los riesgos de vejez e invalidez⁶⁰. Aquel mínimo descuento no fue bien recibido por los soldados, a los que se les pagaba tarde y mal. Por ello, cuando la guerra se exten-

⁵⁹ MASSONS, J. M.^a: *ob. cit.*, pp. 211-212.

⁶⁰ *Real Ordenanza de 10 de abril de 1702, que llaman de Flandes*, artículo 73, *apud* PORTUGUÉS, J. A.: *ob. cit.*, 1764, tomo I, pp. 276-351.

dió a la Península, solo se ordenó aplicar el que empezaba a llamarse «descuento de Inválidos» a los integrantes de las llamadas Tropas de Casa Real, cuyos haberes eran muy superiores a los de las denominadas Tropas de Continuo Servicio.

No obstante, la instauración del que podríamos considerar primer seguro de vejez e invalidez en España fue problemática, pues, llegado el momento, no se supo cómo hacer llegar el dinero a los presuntos beneficiarios que se habían ido concentrando en Madrid para reclamar las pensiones a que se consideraban acreedores. En enero de 1706, ante la urgencia de que abandonasen la ciudad amenazada por las tropas del pretendiente austriaco, se decidió pagarles en mano la mitad de lo adeudado y encaminarlos a Palencia, primer Cuartel de Inválidos, con el compromiso de que allí percibirían regularmente una pensión vitalicia⁶¹. Al mismo tiempo, con el fin de habilitar fondos con ese objetivo, se estableció un descuento de 2,35 por ciento del salario, deducido del montante total del presupuesto de retribuciones de personal⁶².

En 1715, tras la Paz de Utrecht, se reguló la forma de solicitar la «gracia de Inválidos» y, al año siguiente, se reconoció el derecho adquirido a percibir una pensión de retiro vitalicia por los soldados, cabos y sargentos incapacitados para prestar servicio por su «crecida edad, achaques o heridas»⁶³. En cambio, los oficiales, cuyo origen noble venía siendo requisito imprescindible para acceder a dicha condición, debieron contentarse con el disfrute vitalicio del fuero militar.

Dos años después, ante la miseria en que vivían los inválidos concentrados en Palencia, se optó por encuadrarlos en cuatro Batallones de Inválidos, ubicados en La Coruña, Játiva, Palencia y Sanlúcar de Barrameda, mandados por el oficial más antiguo de los allí acogidos y destinados a tareas de orden público. Se creaba así el Cuerpo de Inválidos que acogía a los oficiales y soldados no aptos para el combate, debido a su avanzada edad, enfermedad o lesiones. Se encuadraban en compañías, donde realizaban tareas administrativas y de vigilancia en las ciudades.

⁶¹ *Real Orden y formulario para el ingreso de los Soldados Inválidos en el Cuartel de Palencia*, 12 de enero de 1706, *apud* MONTEJO Y ROBLEDO, B.: «Medicina legal militar. Inválidos». *La Gaceta de Sanidad Militar*, IX y X, 1883-1884, *passim*.

⁶² *Real Decreto de 21 de enero de 1706*, *apud* PORTUGUÉS, J. A.: 1764, *ob. cit* tomo I, p. 513. Según PUELL DE LA VILLA, F. en «Historia de la protección social militar (...)», *ob. cit*, p. 74, esta disposición que merecería ser considerado como el antecedente más remoto del actual sistema de pensiones compensatorias

⁶³ *Real adición de 14 de junio de 1716 a las Ordenanzas y a los Reglamentos Militares*, arts. 28 y 29, *apud* PORTUGUÉS, J. A.: 1764, tomo II, pp. 156-182.

En 1717, existían 24 compañías de Inválidos y, en 1808, llegó a haber 126. De la realización de las tareas de orden público quedaban exentos aproximadamente la mitad de los militares con discapacidad acogidas en cada batallón, sin que por ello dejaran de percibir una pensión de aproximadamente dos terceras partes del sueldo en situación de actividad⁶⁴.

La trascendental Ordenanza general de 1728 de los hermanos Patiño consagró definitivamente la distinción entre pensiones de invalidez por edad, cuya concesión dependía de haber prestado determinado tiempo de servicio, y las concedidas por lesiones originadas en acto de servicio, debidamente certificadas por un facultativo⁶⁵. El reconocimiento de tales derechos constituyen, indudablemente, precedentes del futuro derecho a la pensión de retiro y el de ser indemnizado por las lesiones sufridas durante el servicio de las armas⁶⁶.

En 1732, las guerras de Italia causaron tantos heridos y mutilados, que fue preciso transformar los Batallones de Inválidos en Regimientos de dos Batallones, puestos a disposición de los capitales generales para prestar servicios de guarnición, a excepción de los «totalmente incapacitados» que quedarían al cuidado de sus compañeros.

El prolongado periodo de paz que caracterizó el reinado de Fernando VI fue dejando vacíos los Regimientos de Inválidos, por lo que, en 1753, se acordó suprimir los Regimientos de Inválidos y habilitar un local en Toro para albergar a los «enteramente inútiles» para prestar cualquier tipo de servicio. Al mismo tiempo se autorizó a vivir con sus familias, con derecho a percibir su pensión, a los que la gravedad de sus lesiones les impidiese viajar al fundado Regimiento de Inválidos de Toro. Todo ello representa un importante precedente histórico de la protección legal de la discapacidad, que se reconocerá en el futuro a la población con carácter general⁶⁷.

Recién llegado al trono Carlos III se promulgó el excelente Reglamento de 1761⁶⁸, que estableció una nítida distinción entre «hábiles» e «inhábiles», siendo estos albergados en dos cuarteles independientes, en Játiva y en Sevilla,

⁶⁴ Sobre esta cuestión VIÑES MILLET, C.: «El Cuerpo de Inválidos y su organización en el contexto de la reforma del Ejército del siglo XVIII», *Revista de Historia Militar*, 52, Madrid, 1982, pp. 79-99.

⁶⁵ *Ordenanzas para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de Infantería, Caballería y Dragones de los Ejércitos en Guarnición y en Campaña*, 12 de julio de 1728, libro III, título XVII, artículos I y II, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo I, fols. 317-468.

⁶⁶ En este sentido se pronuncia, PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, *ob. cit.*, p. 76.

⁶⁷ *Real Instrucción de 24 de enero de 1753 para el establecimiento de un Regimiento de Inválidos en la Ciudad de Toro, y nuevo pie en que ha de quedar*, *apud*. PORTUGUÉS, J. A.: 1764, tomo VII, pp. 404-411.

⁶⁸ *Reglamento de la Reducción de los Cuerpos de Inválidos a Compañías sueltas de esta clase, y establecimiento de la de Inhábiles en Sevilla y San Felipe*, de 28 de mayo de 1761, BMN, caja 181, doc. 5.

con un hospital anejo. Los «hábiles» se encuadraron en diez compañías para preservar el orden público en Madrid y en otras 20 para guarnecer los fuertes fronterizos y costeros. También se regularon con precisión los requisitos exigidos para adquirir la condición de «inválido», primer ensayo serio hacia el establecimiento de un «cuadro de inutilidades» similar a los que irán perfilándose a finales del siglo XIX.

Por otra parte, ante la preocupante escasez de efectivos y con la finalidad de incrementar el escaso interés de los españoles por la carrera de las armas, por Real Resolución de 4 de octubre de 1766 se garantizó, a cualquier soldado que accediese a jubilarse tras veinticinco años de servicio, una pensión vitalicia de 90 reales mensuales, más el ascenso a sargento; de 135, con el de alférez, si acreditaba treinta y cinco años, así como el incremento de un 15 por ciento del haber mensual, transcurridos quince años de servicio; y de un 22,50 por ciento a los veinte años, lo que supone toda una revolución social, teniendo en cuenta que el resto de los asalariados carecían en este momento histórico de ningún tipo de seguro social⁶⁹.

Unos años más tarde, las famosas Ordenanzas de 1768 de Carlos III, a las que ya hemos hecho referencia, ampliaron el derecho a disfrutar de una pensión de jubilación a cualquier sargento y soldado que, habiendo prestado al menos 18 años de servicio, se encontrase discapacitado «por su edad o achaques». En caso de que la discapacidad fuese originada en acto de servicio, la pensión se generaba con independencia del tiempo servido y el afectado podía elegir entre ingresar en una compañía de inválidos o, por el contrario, fiar su residencia en otro lugar. Claro precedente de la pensión de retiro por incapacidad permanente.

No obstante, sin olvidar el trascendental avance social que supuso el reconocimiento de dichas pensiones, que se consideraban ya un derecho adquirido de todos los hombres de armas, hay que advertir la ausencia de garantías jurídicas que caracterizaba aquel elemental sistema de protección de la vejez y la invalidez. Cabe interpretar que el legislador no parecía dispuesto a renunciar al carácter graciable de la prestación, sobre todo en lo que respectaba a aquellos que no pertenecían a la escala de oficiales, únicos que parecían merecedores de tales derechos adquiridos.

A finales del reinado de Carlos III, asistimos a otra importante novedad: el reconocimiento de pensiones de retiro a la oficialidad americana, mediante

⁶⁹ *Real Resolución de 4 de octubre de 1766*, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo V, fol.9.

Reglamento de 17 de enero de 1780, con el fin de reducir las reticencias de la nobleza criolla a servir en las guarniciones de las principales plazas fuertes⁷⁰.

3. LA PROTECCIÓN DE VIUDAS Y HUÉRFANOS DE MILITARES: EL MONTEPÍO MILITAR

A partir de mediados del siglo XVIII, mientras los trabajadores de la naciente industria se organizan en las sociedades de socorros mutuos, en un principio prohibidas y perseguidas por el Estado, ese mismo Estado crea los denominados montepíos oficiales, destinados a auxiliar a los funcionarios y a sus familias.

De esta forma, la previsión social de la segunda mitad del siglo XVIII y del siglo XIX, prácticamente hasta el nacimiento de la Seguridad Social pública, estuvo protagonizada por los montepíos y las sociedades de socorros mutuos. La principal diferencia entre ellos radicaba en que, si bien las segundas cubrían normalmente riesgos de corta duración, como enfermedad, accidente, incapacidad para seguir trabajando y muerte, pero cubriendo la asistencia médica, farmacéutica y la entrega de alguna ayuda económica, los montepíos, además, solían cubrir riesgos de larga duración, seguros de supervivencia, seguro de invalidez y de vejez.

Teniendo en cuenta la estructura social de la época y la relación de los oficiales con el poder, no es de extrañar que los montepíos oficiales más importantes fueran los de los militares. De hecho, el primer montepío oficial que

⁷⁰ Felipe V sentó las bases de un sólido ejército americano. En las Indias convivieron dos tipos de unidades: las de *guarnición*, integradas por los soldados adscritos a las plazas costeras americanas, encuadrados en compañías, batallones y regimientos fijos, y las *expedicionarias*, regimientos o batallones completos que se destacaban desde la península por un periodo determinado de tiempo, bien para reforzar una plaza, bien para atender una necesidad bélica concreta. Ambos tipos de unidades se componían de soldados profesionales y su organización interna era similar. Si bien estaban integradas orgánicamente en el ejército español, durante su permanencia en América dependían operativa y financieramente de la Secretaría de Indias. Durante el reinado de Felipe V, la inmensa mayoría de los soldados que servían en las Indias había nacido en España; unos pocos de ellos eran de origen criollo y algunos eran extranjeros procedentes de la disolución del ejército de Flandes. En época de Fernando VI se incrementó progresivamente la presencia de americanos de ascendencia española, hasta llegar a representar dos tercios del total. A partir del reinado de Carlos III, la proporción se situó por encima del ochenta por ciento y esa cifra englobaba tanto a soldados de origen criollo, como a muchos otros de ascendencia indígena, mestiza o mulata. La progresiva americanización de las plantillas de las unidades de guarnición se debió a la escasez de españoles dispuestos a emigrar a las Indias. Durante el reinado de Carlos IV, la tropa de las guarniciones americana era en sus cuatro quintas partes americana y la minoría de españoles era de calidad deplorable. Al respecto Vid., PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido (...)*, ob. cit., pp. 88-98, y MARCHENA FERNÁNDEZ, J.: «Oficiales y soldados en el Ejército de América», Sevilla, 1983.

se creó fue el Montepío Militar (1761), al que siguieron los montepíos de la Armada.

La creación del Montepío Militar se enmarca dentro del reformismo ilustrado que caracteriza el siglo XVIII y, especialmente, el reinado de Carlos III. Responde a la preocupación del Estado de la época, empeñado en promover el bienestar de sus súbditos y, a su vez, sustraer a la Iglesia de las funciones hasta entonces asumidas por ella en el ámbito asistencial. Asimismo, su aparición obedece al protagonismo del Ejército y de la Armada en la política borbónica, que se plasmará también en las aportaciones de fondos de la Hacienda Real que el monarca proporcionará durante toda la vida del Montepío, para que pudiera hacer frente a sus obligaciones.

A raíz de la creación del Montepío Militar, cuantos empleados trabajaban al servicio de la Corona se consideraron agraviados por la creación de aquel y, en los siguientes años, se reglamentaron otros similares para los colectivos más privilegiados: el de Ministerios en 1763, para beneficio de los oficiales de las cinco Secretarías de Despacho; el de las Reales Oficinas en 1764, para los de las Secretarías de los Consejos y de la Real Hacienda; el de las Minas de Almadén en 1778; el de Corregidores y Alcaldes Mayores en 1783, y el de Correos y Caminos en 1785⁷¹.

3.1. LA INSTAURACIÓN DEL MONTEPÍO MILITAR

Como hemos estudiado en los epígrafes anteriores, durante el siglo XVII, el Estado, lejos de asignar fondos para proteger a los supervivientes de los militares, procuró primero que no se casasen y, después, se limitó a honrar a sus viudas. Únicamente se tiene constancia de la concesión de algunas pensiones de viudedad u orfandad de manera graciable e individualizada.

Felipe V se abstuvo inicialmente de modificar la situación, aunque en plena Guerra de Sucesión y, probablemente, ateniéndose a lo realizado en anteriores reinados, fundó dos orfanatos: la denominada Casa de Enseñanza en Zaragoza (1711) y el Real colegio del Refugio en Valencia (1713), para alber-

⁷¹ RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 500, recuerda que todos los montepíos de iniciativa oficial se extendieron por América y, en determinados casos, tuvieron un régimen especial. El reglamento del Montepío militar se remitió a las autoridades de América por Real Orden de 29 de septiembre de 1761, y ante la variedad de interpretaciones, Carlos III dictó en 1773 una *Real declaración sobre el método y observancia uniforme con que debía cumplirse en los dominios de América lo dispuesto en 1761*. Otro de los montepíos más importantes de América fue el que se denominaría de Ultramar, creado por Real resolución de 20 de febrero 1765, y con reglamento aprobado el 7 de febrero de 1770, para proteger a las viudas y pupilos de altos funcionarios de los Virreinos de Nueva España, Perú, Santa Fé y Río de la Plata.

gar y educar niñas de siete a catorce años de edad, con el fin de evitar que «con ocasión de buscar y mendigar por las calles su alimento se anticipase a sacrificar lastimosamente su honor». Los estatutos de ambos colegios estipulaban que debían de acoger preferentemente a las «hijas de soldados pobres extranjeros y a las de los españoles perseguidos y muertos por efecto a S.M. »⁷².

Por otra parte, ante la desesperada situación de las familias de los muchos oficiales fallecidos durante la Guerra de Sucesión, cifra incrementada como consecuencia de los desastres bélicos, en 1720, el monarca acordó dos medidas casi simultáneas: la concesión de la llamada «paga de tocas», por importe de dos mensualidades del sueldo del marido fallecido, destinadas teóricamente a sufragar los gastos de entierro y vestidos de luto⁷³. Y, dos años después, la consignación de una partida anual de 360.000 reales para el pago de pensiones de viudedad, primera prestación de esta naturaleza que se regulaba en España con carácter estable; no obstante, limitaba su retroactividad al año 1717, lo que dejaba fuera a las viudas de la Guerra de Sucesión⁷⁴.

Las primeras iniciativas para crear una institución benéfica protectora de viudas y huérfanos de militares surgieron en 1755, gracias al Marqués de Mina, quien, alegando la «infelicidad en que quedan las desgraciadas viudas y los hijos de los oficiales», propuso la formación de un fondo con el fin de obtener una renta que les socorriese⁷⁵. Proponía crear una institución similar al Monte Pío militar napolitano, del que era buen conocedor por su estancia en Italia, donde había conducido al Ejército implicado en la Guerra de Sucesión de Austria. Para ello, incluso, envió al monarca un formulario del reglamento del Monte de Nápoles, adaptando sus normas a las circunstancias del Ejército español, pero tomando del mismo el modelo del descuento de ocho maravedís en escudo del sueldo mensual de los oficiales. Sin embargo, ese descuento no fue bien acogido por la mayoría, que pensaba que, unido a otros descuen-

⁷² «Estatutos de la Casa de la enseñanza que S.M. ha mandado establecer en la Ciudad de Zaragoza para socorro y amparo de veinte y cinco niñas huérfanas», 3 de octubre de 1711, *apud* DONDERIS GUSTAVINO, A. e ISABEL SÁNCHEZ, J. L.: *Historia de las Instituciones y Colegios de Huérfanos del Ejército de Tierra*, Madrid, Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, Madrid, 1996, pp. 4 y 5.

⁷³ *Real Resolución de 3 de noviembre de 1720*, *apud* PORTUGUÉS, J. A., 1764, tomo VII, p. 531.

⁷⁴ *Decreto de 10 de enero de 1722, consignando en la Tesorería mayor la satisfacción de los 6.000 doblones destinados a pensiones de Viudas de Oficiales Generales y Particulares*, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo I, fols. 298-300

⁷⁵ Siguiendo a HERRÁIZ DE MIOTA, C.: «Los montepíos militares del siglo XVIII como origen del sistema de clases pasivas del Estado», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, n.º 56, Madrid, 2005, p. 178, que a su vez se remite a GARCÍA DE LA RASILLA, M.ª C.: «El Montepío Militar. La Asistencia Social en el ejército de la segunda mitad del Siglo XVIII», *Revista de Historia Militar*, Madrid, 1987, n.º 63.

tos como el de inválidos, imposibilitaría su manutención y haría decaer «el esplendor de los oficiales», por lo que la propuesta fue desestimada.

Este proyecto tendrá que esperar hasta que, seis años después, por Real Cédula de 20 de abril de 1761, se crea el Montepío Militar⁷⁶. De su exposición de motivos se desprenden las razones que inspiraban la creación de dicha institución y los fines que perseguía:

«Habiendo considerado siempre como uno de los objetos más dignos de nuestra Real conmiseración el desamparo en que quedan muchas Viudas de Oficiales Militares, después de que pierden a sus Maridos en la gloriosa carrera de las Armas; hemos procurado ejercitar, por varios modos, los efectos más sensibles de nuestra Real Piedad a favor de las que se hallaban en mayor urgencia, y aunque nuestro Real ánimo, desde el ingreso y posesión de estos Dominios, fue siempre el de atenderlas a todas con proporcionada y fija asignación, además de las dos pagas que las dispensamos al fallecimiento de sus Maridos para que pudieses mantener con decencia, todavía hemos debido ceder por algún tiempo a los vehementes impulsos de un designio tan piadoso para no inferir atraso a otras obligaciones, nada menos forzosas de la Corona, que exigían toda nuestra atención y cuidado y la aplicación de sumas muy considerables de nuestro Real Erario. Consiguiente a estos principios y pensando siempre más al mayor alivio de las Viudas de Militares, para redimir las de toda indignancia, y que la pérdida de su Maridos les sea, en lo que cabe, más sufrible y menos dolorosa, y también para que los Oficiales lleguen a conseguir los ventajosos casamientos, que corresponden al decoro de la Milicia y a las proporcionadas y decentes pensiones que obtendrán sus Viudas, cuando lleguen a quedar en este estado, no solo para ocurrir a su subsistencia, sino también para que puedan atender a la obligación que se les impone de la educación y enseñanza de los hijos con que quedaren hasta que lleguen a emplearse en nuestro Real Servicio de Varones, y de tomas estado las Doncellas, hemos resuelto el establecimiento de un Monte de Piedad⁷⁷, después de bien

⁷⁶ Según PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar (...)*, *ob. cit.*, p. 85, la hipótesis que parece ajustarse más a la realidad con respecto al origen y denominación del montepío español sería la de que Carlos III, cuando recién llegado de Nápoles decidió crear una sociedad benéfica que amparase a las viudas y huérfanos de los militares, recordando aquellas creadas en dicha ciudad y a las que tanto había favorecido, optase por titularla como aquellas en lugar de darle el nombre de hermandad y obra pía, más tradicional para este tipo de instituciones en España.

⁷⁷ Según refiere GARCÍA DE LA RASILLA, M.^a C.: «El Montepío Militar (...)» *ob. cit.*, en nota al pie de página 130, aparece el nombre de Monte de Piedad en lugar de Montepío, porque en un principio ambos se usaron indistintamente. Sin embargo, más tarde, en la fraseología vulgar, comenzaron a tomar acepciones distintas. Así, al finalizar el siglo, por Montes de Piedad se entendían principalmente las entidades o instituciones benéficas de crédito y, por Montepíos, las que se dedicaban a asegurar los riesgos de la vida. Por su parte, el profesor Rumeu de Armas consideró que el término montepío procedía del nombre

examinado el asunto, y discernido todos los medios más propios y equitativos que pueden concurrir al intento, y sean menos gravosos y sensibles a los Oficiales, para efectuar la Fundación de una Obra tan pía»⁷⁸.

Lo que nació fue una original institución benéfica tutelada por el Estado, de un tipo desconocido hasta entonces en España, que suponía un importantísimo avance en el terreno de la asistencia social con inevitables y trascendentales consecuencias sobre el régimen retributivo de los empleados públicos. La denominación de Monte de Piedad, que Ricardo Wall utilizó en el Reglamento, fue sustituida por la de Monte Pío Militar tan pronto como los napolitanos Grimaldi y Esquilache lograron desplazarle del gobierno.

Sin embargo, el filantrópico afán de amparar a los familiares de los militares fallecidos chocó muy pronto con la precariedad de los fondos disponibles por el Montepío militar, constituidos inicialmente por lo recaudado mediante diversas aportaciones obligatorias e individuales, siendo la principal de ellas la deducción del 2,94 por ciento del sueldo líquido, una vez descontado el 2,35 por ciento destinado a inválidos.

La organización y funcionamiento del Montepío Militar representa la prueba más irrefutable de los criterios estamentales y económicos presentes en todos los ámbitos de la institución militar. Para empezar, su Reglamento contemplaba una diferenciación radical según los empleos de los oficiales que solicitasen para sus esposas los derechos del Montepío. De teniente hacia abajo, en el escalafón militar, no se tendría derecho al Montepío, aunque obtuviesen licencia para efectuar el casamiento. A partir del empleo de capitán, el solicitante debería presentar un memorial acreditando la condición social de la futura esposa, quien debía de ser de origen noble o hija de oficial. En caso de pretender casarse con una mujer del estado llano, el padre debía pertenecer a «los hombres buenos, honrados y limpios de sangre y de oficios», quedando excluidas todas aquellas cuyos padres o abuelos hubiesen ejercido «empleos o profesiones mecánicas o populares, y las hijas o nietas de los artistas, y las de los mercaderes, cuando estos no sean de razón o de cambios»⁷⁹.

dado a las benéficas casas de empeño creadas en la Toscana en la segunda mitad del S XV y que llegaron a España a principios del s. XVIII, genéricamente denominadas montes de piedad, RUMEU DE ARMAS, A.: «Historia de la previsión social en España», *Revista de Derecho Privado*, 1944, p. 418.

⁷⁸ «Reglamento de la fundación y establecimiento del Monte de Piedad, que se instituye para Socorro de las Viudas de Oficiales Militares, prescribiendo los Estatutos de su dirección y gobierno; los fondos de que se ha de componer; las reglas y precauciones con que estos se han de administrar; el tiempo en que las Viudas entrarán al goce de las Pensiones; los requisitos que para ello se necesitan; y las circunstancias con que se acordará a los Oficiales el permiso para casarse», 20 de abril de 1761, BN, impreso 2-2.910. Archivo General de Simancas Leg. 4.466 (Sección de la Secretaría de Guerra).

⁷⁹ GARCÍA DE LA RASILLA, M.^a C.: «El Montepío Militar (...)», *ob. cit.*, p. 139.

Además de esta distinción se establecía otra respecto a la cuantía de la dote que debía de aportar la futura contrayente, según su origen social⁸⁰. Por otro lado, a ciertos Cuerpos les estaba vetado su ingreso en el Montepío. Por estas y otras razones se constituyeron otros montepíos entre los militares, muchos de ellos vinculados a la Armada⁸¹.

3.2. LA FINANCIACIÓN DE LOS MONTEPÍOS MILITARES

Los ingresos de los montepíos militares eran de dos categorías: los procedentes de los descuentos de los sueldos de los contribuyentes y de las pensiones de los pensionistas, y, por otra parte, los «auxilios concedidos por su Majestad». La Junta de Gobierno del Montepío Militar solicitaba continuamente al monarca la concesión de dichos auxilios, sin los cuales difícilmente hubiera podido subsistir la benéfica institución. Se incluían los residuos o sobrantes de la consignación de los 6.000 doblones destinados a socorrer a las viudas anteriores al establecimiento del Montepío Militar.

⁸⁰ Recuerda ANDÚJAR CASTILLO, F.: *Los militares en la España del siglo XVII (...)*, *ob. cit.*, p. 341, que, si el oficial pretendía casarse con una mujer de origen noble, esta debía aportar una dote de 20.000 reales de vellón. Quienes no pudiesen justificar su nobleza debían suplir su carencia de «consideración social» con dinero, aportando una dote de 50.000 reales de vellón, garantizándose así que el oficial engazaría con mujeres del estado llano, pero de sus estratos más altos, es decir, de una burguesía. Es decir, la baja condición social o el origen no noble se suplía contribuyendo a las nupcias con mayor cantidad de dinero o su equivalente en tierras y demás posesiones. Por último, si la contrayente era hija de oficial del Ejército no debía contribuir con dote alguna, incentivándose de este modo la endogamia de la institución.

⁸¹ HERRÁIZ DE MIOTA, C.: *ob. cit.*, analiza la génesis y funcionamiento de los Montepíos militares y cita los siguientes montepíos que se crearon en el ámbito de la Armada: Montepío del Real Cuerpo de Artillería de Marina por «Real Establecimiento de un Montepío a favor de las viudas e hijos de los individuos de Artillería de Marina y de los Oficiales de su Estado Mayor» en 27 de mayo de 1785; Montepío del Cuerpo de Pilotos de la Real Armada por «Real Establecimiento de un Montepío a favor de las viudas e hijos de los individuos del Cuerpo de Pilotos de la Real Armada» de 20 de agosto de 1785; Montepío e inválidos de la Maestranza de Arsenales por «Reglamento de inválidos y Monte-Pío a favor de los Maestranzas de los Arsenales» de 17 de septiembre de 1785; Montepío del Real Cuerpo de Batallones de Marina por «Real Estableciendo un Monte-pío a favor de las viudas e hijos de los individuos de Batallones» de 6 de noviembre de 1785, al que luego se incorporaron los Inválidos de Batallones por Disposición de 12 de junio de 1787 estableciendo «Que los Inválidos de Batallones se incorporen en el Monte pío de su cuerpo» y los Músicos de Guardias marinas por Disposición de 4 de noviembre de 1791 «Incorporando al Monte-pío de Batallones a los músicos de Guardias marinas»; Montepío del Real Cuerpo de Brigadas de Marina; Montepío de los Músicos de Batallones por «Real Establecimiento de un Montepío a favor de las viudas de los músicos de Batallones», de 21 de mayo de 1787; Montepío de los Médicos y Cirujanos de la Armada por «Real Establecimiento de un Montepío a favor de las viudas, madres e hijos de los de los Médicos y Cirujanos de la Armada», de 13 de abril de 1789; Montepío del Cuerpo de Oficiales de Mar de la Real Armada por «Real establecimiento y compañía reglamento de Monte-pío a favor del cuerpo de Oficiales de mar de la Real Armada», de 16 de octubre de 1794.

También «por fija dotación», el 20 por 100 del producto de expolios y vacantes de mitras⁸².

Aparte del producto de los expolios y vacantes de mitras, el Montepío Militar contaba con otros ingresos de origen eclesiástico, como las «mercedes de hábito» y las «medias annatas eclesiásticas», caudal extraído de las temporalidades de los jesuitas⁸³. Con la aparición del Montepío Militar, se establecieron una serie de arbitrios provenientes de rentas eclesiásticas para subvenir a los fondos del montepío y, por consiguiente, la Iglesia cedió parte de la autonomía fiscal que le permitía la Corona.

Entre los ingresos procedentes de los descuentos de los sueldos de los contribuyentes y pensiones de los pensionistas, tal y como estaba previsto desde aquel primer proyecto del marqués de la Mina, el descuento habitual era de ocho maravedís por cada escudo de vellón, cantidad que se descontaba también de las pensiones concedidas. Sin embargo, cuando se establece el primer montepío propio de la Armada, el descuento varía en función de la categoría del miembro. Por su parte, en el Montepío del Cuerpo de Pilotos de la Real Armada, la diferencia en los descuentos se basaba únicamente en si se estaba embarcado o no.

Además, los reglamentos de los montepíos militares establecían ciertas aportaciones a costa de las herencias de sus miembros fallecidos. Así, en 1780, al detectarse de nuevo el continuo aumento de pensionistas, se determina aplicar en beneficio del Montepío Militar la tercera parte de todos los bienes que por testamento o donación dejasen los beneficiarios de la institución para limosnas, fundaciones, dotes o cualquier otro objeto. Asimismo, se aplicaban al montepío todos los bienes propiedad de aquellos militares que muriesen sin testar y sin herederos legítimos.

3.3. LAS PRESTACIONES DE LOS MONTEPÍOS MILITARES

Las pensiones que concedía el Montepío Militar eran de viudedad, de orfandad y en favor de la madre, en defecto de beneficiarios de las anteriores.

⁸² GARCÍA DE LA RASILLA, M.^a C.: *ob. cit.* p. 147, explica que los espolios eran los bienes derivados de aquellas rentas eclesiásticas que dejaban los obispos a su muerte. Por su parte, las vacantes eran los bienes que producía la mitra hasta el nombramiento de un nuevo titular. Unos y otros eran percibidos por la Santa Sede, pero a partir del Concordato de 1753 su administración fue concedida al Estado. Los productos administrados por la Colecturía General de Espolios y Vacantes, debían destinarse a obras de beneficencia y a atenciones eclesiásticas.

⁸³ Las *annatas* eran la suma que se pagaba a la Santa Sede cuando se entraba a disfrutar de un obispado o de un beneficio eclesiástico en general. En España fueron suprimidas por el Concordato de 1753.

Estas prestaciones se hicieron efectivas desde su creación, sin tener en cuenta la cotización previa. Es decir, a partir del primero de enero de 1762, empezaron a cobrar aquellas viudas cuyos maridos hubiesen fallecido después del 1 de mayo de 1761, fecha en la que comenzaron a realizarse los descuentos de los sueldos.

Los montepíos de la Armada cuantificaban sus prestaciones en función del último sueldo del causante de la prestación, aunque a veces también hacían referencia a las prestaciones establecidas por el Montepío Militar, que tenía una escala de pensiones proporcional a las diferentes categorías del Ejército o Marina, que oscilaba entre los 18.000 reales para las viudas y huérfanos de los capitanes generales y los 4.000 reales para los de menor categoría.

Pero, para poder disfrutar de los beneficios de los montepíos militares, era preciso reunir una serie de condiciones. En primer lugar, como se ha señalado, no todas las viudas, huérfanos y madres de los militares podían ser beneficiarios del Montepío Militar, sino solo los de los oficiales con grado de capitán en adelante, con exclusión, por tanto, de los «oficiales subalternos».

Todas las disposiciones reguladoras de los montepíos detallaban el procedimiento para solicitar la prestación. Así, para acceder a la pensión de viudedad era necesario acreditar, de forma fidedigna, las condiciones exigidas para ello: ser mujer legítima del oficial fallecido mediante la fe de matrimonio, así como una copia del despacho del último empleo que tuvieron sus difuntos maridos. La viuda que quedara con hijos de su difunto marido había de aportar aquellos documentos que acreditasen la existencia de los mismos, su edad y estado. En el caso de que la beneficiaria de la pensión fuese la madre de un oficial por la muerte de su hijo, debía probar su legítima calidad de madre. Remitidos estos documentos por conducto de los jefes directos del difunto al Montepío militar, se expedía una Real Orden que asignaba a cada beneficiario la pensión que le correspondía.

Por otra parte, para que se hiciese efectivo el libramiento de las pensiones, las viudas debían presentar, cada tres meses, al intendente del Ejército del Reino o provincia donde residieran, la fe de vida correspondiente, así como testimonio de estado de viudez, y justificación de la existencia de hijos, acreditando conservarlos en su compañía y el cuidado de su educación y alimento. Los tutores y curadores de los hijos menores de los oficiales difuntos debían presentar igualmente a los intendentes, y con la misma reiteración, la fe de vida de los pupilos bajo su tutela, así como testimonio de la educación y asistencia procuradas y del estado de las doncellas. Los mismos trámites tenían que seguir las madres con derecho a pensión.

La pensión era la misma para las viudas de una misma categoría, con independencia del número de hijos que tuvieran. Si la viuda contraía nuevas nupcias, perdía el derecho a la pensión, que pasaba a beneficiar a los hijos, entregándose el importe al tutor de los mismos. Igual sucedía si el oficial moría ya viudo y, en caso de no haber designado tutor o curador para sus hijos, lo nombraba la Junta del Montepío.

En el caso de fallecimiento de un oficial sin dejar mujer ni hijos, la pensión correspondía entonces a la madre. También se preveía el caso de una mujer con dos derechos de pensión, uno como viuda de un oficial y otro como madre, por la muerte del hijo, reconociéndosele en ese caso el derecho a percibir una sola pensión, la correspondiente al mayor de los sueldos, ya fuera el disfrutado por el marido o por el hijo⁸⁴.

Pero cotizar no implicaba tener derecho a la prestación, exigiéndose además el cumplimiento de otros requisitos. Así, a modo de ejemplo, el artículo IV del «Real Establecimiento de un Montepío a favor de las viudas e hijos de los individuos de Artillería de Marina y de los Oficiales de su Estado Mayor», de 27 de mayo de 1785, establecía que:

«Sin embargo de que el descuento de viudedad se hace á todos los individuos del Real Cuerpo hasta la clase de Ayudantes, ni estos, ni los Bombardeiros, ni Artilleros tendrán opción á que la disfruten sus Viudas, á menos que no cumplan veinte años de servicio, ó fallecimiento en combate, ó faena del Real Servicio, debiendo solicitar todas sus licencias de casamiento por medio del Comisario general, y este obtener la aprobación del Capitán general de la Armada».

Por otro lado y, probablemente, con el fin de evitar matrimonios de conveniencia, se estableció, mediante Disposición de 28 de mayo de 1779, la prohibición de conceder pensión a las viudas de aquellos que hubiesen contraído matrimonio después de la edad de sesenta años y que no hubieren fallecido «en función de guerra», norma que se incorporó a todos los Reglamentos de los Montepíos de la Armada, añadiendo otras prohibiciones referidas a matrimonios contraídos «por medios indebidos»⁸⁵.

A los «oficiales inválidos», debido a la parquedad de sus sueldos, se les eximía de contribuir a los montepíos y, solo si se hubiesen casado antes de pasar a pertenecer a dicho Cuerpo, se reconocía a sus viudas el derecho a percibir la mitad del sueldo que percibían sus maridos.

⁸⁴ Como afirma HERRÁIZ DE MIOTA, C.: *ob. cit.*, p. 190, esto es una muestra del carácter asistencial, no contributivo, del Montepío.

⁸⁵ «Real Establecimiento de un Montepío a favor de las viudas e hijos de los individuos de Artillería de Marina y de los Oficiales de su Estado Mayor», de 27 de mayo de 1785.

Por otra parte, resulta curiosa la costumbre entre los montepíos de conceder, a manera de dote, el importe de varios años de pensión, como estímulo a las huérfanas para que contrajesen matrimonio⁸⁶. En un principio el Montepío Militar estableció un incentivo de esa clase, estableciendo a modo de dote el importe anual de la pensión, pero posteriormente se dictó la «Real Resolución de S.M. declarando, que, a las viudas, e hijas de Oficiales Militares, y Ministros comprendidos en el Monte Pio Militar, que disfrutando pensión en él, pasen a tomar estado de casadas, o religiosas, se las deba satisfacer la mitad de su goze en el Monte», datada en 2 de diciembre de 1767. En este caso no se les daba a las viudas y huérfanas una cantidad a modo de dote, sino que seguían percibiendo su pensión, pero por la mitad de su importe.

No obstante, la viuda o huérfana que pretendiese casarse con «Individuos que no estén comprendidos en el Monte Militar, han de obtener antes ellas mismas precisamente el permiso de la Junta de Gobierno del propio Monte, á la que S.M. concede esta facultad; cuidando de que el casamiento se verifique con sugeto honrado, de buenos procederes, y de circunstancias correspondientes á la calidad, y clase de las mismas Viudas, ó Huerfanas; pues de lo contrario perderán estas enteramente el derecho, que por esta Declaración se las concede á la mitad de la pensión⁸⁷».

Las únicas que no tenían que solicitar permiso eran «las Viudas, ó Huerfanas que se inclinen á tomar estado de Religiosas». Estas últimas solo tenían que informar a la Junta de Gobierno del Montepío Militar.

Por otra parte, se tenía especial consideración a las viudas y huérfanas de militares muertos en acción de guerra, a las que no se les aplicaba la incompatibilidad entre pensiones. Además, aunque se casaran o entraran en alguna orden religiosa, continuaban percibiendo la pensión, por Disposiciones tales como la de 19 de mayo de 1788 que ordenaba:

«Que no obstante lo prevenido en la anterior de 15 de septiembre de 1186 se continúe a la viudas y huérfanos de los que falleciesen en funciones de guerra, sus pensiones vitalicias aunque contraigan nuevo estado».

O la Disposición de 5 de junio de 1789 que establecía:

«Que a todas las viudas cuyos maridos hubiesen fallecido de resultas de algún combate en la última guerra, disfruten las pensiones aun cuando pasen a segundas nupcias». En ese sentido, la Disposición de 17 de diciembre de 1793

⁸⁶ RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, p. 485.

⁸⁷ Artículo tercero de la «Real Resolución de S.M. declarando, que, a las viudas, e hijas de Oficiales Militares, y Ministros comprendidos en el Monte Pio Militar, que, disfrutando pensión en él, pasen a tomar estado de casadas, religiosas, se las deba satisfacer la mitad de su goze en el Monte». Imprenta de Antonio Marín Madrid, 1769. Documento Museo Naval de Madrid.

estableció «Que el naufragio se considere función de guerra respecto al disfrute del Montepío».

Los economistas del siglo XVIII, sin embargo, criticaban que la concesión de dotes e incentivos fomentaban la ociosidad de las doncellas y favorecían la formación de familias que luego carecían de recursos para subsistir. Pero el verdadero problema de este tipo de incentivos era el desequilibrio que generaba entre ingresos y prestaciones.

El déficit que arrastraron los montepíos militares durante algunos años provocó una revisión del sistema de pensiones, hasta el punto de plantearse la reducción de las mismas en algunos momentos, e incluso su supresión, extremo este que nunca se conoció gracias a los auxilios proporcionados en reiteradas ocasiones por el monarca⁸⁸.

3.4. EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LOS MONTEPÍOS MILITARES

El Reglamento del Montepío Militar, además del régimen de cuotas y prestaciones, establecía la forma de invertir los fondos acumulados.

Así en el artículo noveno del capítulo segundo preveía que:

«Para hacer fructar y aumentar desde luego los fondos de este Monte, de forma que con el tiempo sean capaces de corresponder a sus obligaciones ordinarias, procurará el gobierno unidamente con el consejo de Guerra, discurrir y proponernos sin pérdida de tiempo, por medios que sean seguros y ventajosos, el medio de emplear el dinero que se halla detenido e introitado en el Arca del Monte, a fin de que no exista muerto en la Caja y que sus réditos puedan producir algún aumento, bien entendido que en estos casos, ha de proceder el Consejo con todas aquellas precauciones y cautelas, que afiancen en buena y debida forma la seguridad del dinero, sin que este deba ponerse a ganancia en manos de negociantes particulares, cuando no tengan y señalen por hipoteca los bienes raíces que correspondan a la tercera indemnización del capital y sus réditos: no debiendo tampoco emplearse parte alguna del dinero en comercio marítimo de cualquier naturaleza que sea, a menos que no se ejecute con la cautela de alguna compañía de seguridad, por medio de la cual se pueda evitar todo riesgo y menoscabo de estos fondos».

Conforme a esta disposición, los fondos se impusieron en los «Cinco Gremios Mayores de Madrid», una compañía española privilegiada, que pro-

⁸⁸ En 1775, la contribución de la Hacienda estatal fue de 491.228 reales de vellón, lo que suponía el 13 % del total de ingresos del año, a pesar de ello ese año se saldaría con un déficit de 432.238 reales.

porcionó buenos réditos durante los primeros años del Montepío. A partir de 1790 se invirtió en la compra de «vales reales».

En cuanto a las obligaciones que debía asumir el Montepío Militar, el capítulo cuarto del Reglamento aporta amplia información sobre el empleo o destino de sus fondos. La partida de gastos más importante (89 por 100 del total), correspondía a las pensiones concedidas a «viudas modernas», es decir, aquellas cuyos maridos habían muerto a partir del primero de mayo de 1761. La partida que le seguía en importancia era la dedicada a la asistencia de «viudas antiguas» o anteriores al establecimiento del Montepío Militar. Del mismo modo, establecía que el Montepío atendería a las viudas del Cuerpo de Ingenieros y se ocuparía de proporcionar las pagas de tocas. El resto de las partidas se dedicaban a costear las honras y sufragios por los militares difuntos, los sueldos de las oficinas de contaduría y tesorería del Monte, los gastos de escritorio, así como las inversiones realizadas para aumentar los fondos.

Con el transcurso de los años, como consecuencia del aumento del número de viudas que cobraban pensión, los montepíos militares comenzaron a tener dificultades de tesorería. La situación llegó a tal extremo que, en marzo de 1777, la falta de caudales provocó la suspensión del pago de pensiones, por lo que en abril de dicho año, el rey resolvió que el prior y cónsules del Consulado de Cádiz suplieran del fondo depositado en sus arcas del 1 por 100 de avisos, un millón de reales de vellón a la Junta del Montepío Militar «a fin de que no cesen ni se retarden las pensiones con que el Monte socorre a las viudas y huérfanos de los militares del Ejército y Marina»⁸⁹.

Por otra parte, la Junta adoptó medidas restrictivas para evitar que se repitiesen situaciones semejantes. En ese sentido se dictó la disposición de 20 de mayo de 1777: «Mandando cesen estas pensiones (...) a las viudas que se casen o entren Religiosas y a las que sin mudar de estado cumplan veinticinco años. Y otras prevenciones sobre los que pasan de uno a otro cuerpo con derecho a Monte Pío».

Las medidas adoptadas para paliar las sucesivas crisis del Montepío Militar, unido a la mejora paulatina de la hacienda pública durante el siglo XVIII, provocada por la instauración de los «equivalentes» en los antiguos reinos de la Corona de Aragón, hacen que, a partir de 1779, el balance arroje un saldo positivo, que será ya una constante hasta finales de siglo⁹⁰.

⁸⁹ GARCÍA DE LA RASILLA, M.^a C.: *ob. cit.*, p. 149, cita Archivo General de Simancas. Leg. 4.500.

⁹⁰ Como recuerda HERRÁIZ DE MIOTA, C.: *ob. cit.*, p. 197, los equivalentes fueron los tributos establecidos en los antiguos reinos de Aragón por los tratados de Utrech (1713) y Raastad (1714), tras la guerra de sucesión entre Felipe de Borbón y el Archiduque Carlos. Como Aragón había apoyado a los carlistas, sus reinos fueron obligados a contribuir más, a través de un sistema que se llamó «equivalentes»,

La bonanza económica provocará la aparición de nuevos montepíos, así como la apertura de los ya existentes a otros colectivos. En este contexto, en consonancia con la política regalista impulsada por el grupo político que liberaban los condes de Floridablanca y Campomanes, ambos fiscales del consejo de Castilla, surgieron infinidad de montepíos de iniciativa privada para acoger a diversos colectivos laborales y profesionales, hasta el punto de que las crónicas afirman que no hubo profesión que no contase con el suyo⁹¹. El primero en crearse fue el que agrupó a los abogados de Zaragoza en 1771, desamparados frente a la vejez, la invalidez y la muerte tras incautarse el Estado en 1769 de los fondos de las cofradías y hermandades de socorro dependientes o vinculadas a la Iglesia y, más aun, desde que se decretó su disolución en 1771.

La fundación del Montepío militar y, por influencia de este, la de los demás de iniciativa gubernamental creados durante el reinado de Carlos III, puede interpretarse como el primer paso dado por el Estado hacía la configuración de una política de asistencia social seria, amplia y comprensiva. En ellos, por tanto, puede apreciarse una incipiente previsión social, en el sentido de intervención del Estado en la protección de determinados riesgos sociales; si bien, en principio, limitado a determinados colectivos de funcionarios, siendo pionero, como hemos visto, el colectivo militar.

Pero los montepíos, dada su finalidad de dar cobertura a riesgos a largo plazo, tuvieron que hacer frente a grandes problemas financieros, por lo que aquellos a los que no se inyectaron fondos públicos terminaron por desaparecer. Por tanto, los montepíos oficiales, únicos que obtuvieron la ayuda de la Corona, pudieron sobrevivir, en cuanto la solvencia y robustez de las finanzas estatales lo permitieron⁹².

En este sentido, fue la Corona, mediante la concesión de auxilios, quien salvó una y otra vez al Montepío Militar de la quiebra.

De este modo se puede afirmar que los montepíos militares llevaron una vida semejante al resto de los montepíos: «próspera en términos generales y con los vaivenes propios de estas instituciones de ensayo, en sus primeros tiempos (...) Pero, en la generalidad de los casos la ayuda indirecta del Estado,

que consistían en tributos que cumplieran la función de las rentas provinciales en Castilla, pero de más fácil aplicación. Fueron un éxito en recaudación, provocando que el objetivo de la reforma tributaria trabajada hasta mediados del siglo XIX, fuese la instauración de una única contribución en toda España.

⁹¹ UCELA Y REPOLLÉS, M.: «Previsión y seguros sociales», Madrid, 1955, p. 405.

⁹² En este sentido, RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, pp. 416, afirmaba: «Es este uno de los extremos más curiosos del proceso general de los montepíos españoles: la conclusión a que se llega de que los seguros sociales, en su mayor parte, no pueden subsistir sin la colaboración eficaz del Estado, ya sea dándoles seguridad, ayuda y garantía, ya dotándolos con cuantiosas rentas independientes de las cuotas o descuentos; los montepíos que no alcanzaron esta ayuda arrastraron una vida lánguida y poco fructífera».

■ LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

con sus consignaciones y rentas fijas, les permitió pasar por el período heroico de los años primeros y consolidarse posteriormente, sin contratiempos ni desazones»⁹³.

⁹³ RUMEU DE ARMAS, A.: *ob. cit.*, pp. 416 y 430.

CAPÍTULO CUARTO

LA ASISTENCIA SOCIAL EN LOS ALBORES DEL ESTADO LIBERAL (1788-1874)

La revolución liberal española, que tiene lugar entre 1808 y 1874, marca el inicio de la denominada Edad Contemporánea. En este periodo, caracterizado por la inestabilidad política, distinguiremos cuatro etapas históricas, a efectos del estudio de la materia objeto de investigación:

- I. La transición al Estado liberal, que comprende los últimos años del reinado de Carlos IV y el reinado de Fernando VII (1788-1833).
- II. La regencia de María Cristina y Espartero (1833-1843).
- III. El reinado efectivo de Isabel II (1843-1868).
- IV. El Sexenio democrático, con la monarquía de Amadeo de Saboya y la primera República (1868-1874).

I. LA TRANSICIÓN AL ESTADO LIBERAL (1788-1833)

1. **LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES SOCIALES EN EL PENSAMIENTO LIBERAL**

Los últimos años del reinado de Carlos IV y todo el reinado de Fernando VII supusieron, en términos generales, la prolongación del estado de lo que entendemos por asistencia social propia del Antiguo Régimen. Sin embargo, surgieron algunas circunstancias nuevas que determinaron el empeoramiento de la situación que sufrió nuestro país en los tres primeros lustros del siglo XIX. Entre los factores que ocasionaron el empeoramiento de las condiciones de vida de la población en general se encuentra el agravamiento del deterioro

económico, iniciado a finales del siglo XVIII, unido a un progresivo aumento de la población, principalmente, de campesinos sin tierras, forzados a la emigración y a la pobreza en las ciudades.

El segundo factor que agravó la situación de la población será la Guerra de la Independencia, que incrementó necesidades ya existentes. Los ocho años que duró la contienda ocasionaron no solo la inutilización de la estructura productiva, el abandono de campos y cultivos, la destrucción y ruina de instalaciones asistenciales, etc., sino también miles de pérdidas de vidas humanas con su secuela de huérfanos y viudas y millares de mutilados e incapacitados para todo trabajo como consecuencia de los combates.

Además, a principios del siglo XIX, el hambre comienza a cobrar proporciones preocupantes. Las ciudades se llenan de mendigos que acuden buscando los recursos que sus pueblos no pueden ofrecerles. Madrid, en su condición de primera ciudad española, lo sufre especialmente. Para atender el numeroso colectivo de mendigos que malviven en sus calles tan solo se cuenta con la consabida «sopa conventual», la acción de algunas cofradías religiosas como la *Hermandad del Refugio* y algunas iniciativas filantrópicas, como la protagonizada por la *Sociedad Económica Matritense de Amigos del País*, organizadora de comidas económicas.

Los establecimientos de caridad, como los *hospicios* y *asilos*, saldrán muy perjudicados de la guerra y de la crisis de 1812. Durante los años de la guerra, al suspenderse toda ayuda del gobierno, dichos establecimientos subsistieron solo gracias a limosnas particulares o asignaciones municipales e irregulares. Por otra parte, el deplorable estado en que se encontraban las *Casas de Misericordia* y la desaparición de muchas de ellas determinaron la promulgación de un Real Decreto de 15 de noviembre de 1815, por el que se disponía que, en virtud de concordato, el arcediano de Madrid percibiera anualmente, para el sostenimiento de tales establecimientos, una parte de los frutos de todos los beneficios eclesiásticos. Se trataba, por tanto, de asignaciones de rentas eclesiásticas, no para la creación de nuevos establecimientos de caridad, sino para el sostenimiento de los preexistentes, cuyo estado era deplorable.

Uno de los problemas que más preocupó a la Corona fue el de la gran cantidad de soldados desmovilizados que, sin recursos ni ocupación, se dedicaban a vagabundear y mendigar por las ciudades. Una circular de 31 de mayo de 1815 ordenaba a los capitanes generales que:

«reuniesen en un depósito a los soldados que quedaron inútiles en campaña y se hallan en el día mendigando», y advertía que pasados tres meses «todos los que (...) Se encuentren vagando y mendigando en esta corte y de-

más pueblos del reino podrán ser arrestados por la Seguridad pública como perniciosos a la sociedad»¹.

Este texto resume los principios informadores del pensamiento asistencial del momento, que son continuación de los del periodo ilustrado: reclusión y represión, aislar a los indigentes en instituciones *ad hoc* o en cárceles. El sistema absoluto restaurado en 1814 se vio incapaz de hacer frente a los problemas asistenciales agravados en los años inmediatamente anteriores. Además de la escasez de recursos inherentes a la posguerra y de la drástica reducción de las remesas americanas, faltó un plan global y un enfoque general del asunto, que no llegaría hasta la breve etapa constitucional de 1820 a 1823.

En efecto, en el Trienio se planteó la cuestión asistencial desde bases nuevas, afrontándola en su totalidad y, finalmente, tras varias disposiciones urgentes sobre la materia, con fecha 6 de febrero de 1822, se promulgó la Ley de Beneficencia que abordará, por primera vez de forma general, la organización pública de las actividades de carácter benéfico y asistencial. Esta ley procedió a uniformar la variedad de instituciones asistenciales y a oficializarlas, absorbiendo las de carácter privado. Así, unificó la gran variedad, que, por su diverso origen y naturaleza, tenían los fondos de beneficencia existentes hasta el momento (fundaciones, obras pías de patronato real, eclesiástico o público, etc.), sometiéndolos a un mismo ordenamiento que era el regulado por dicho texto legal, que los diferenciaba, tan solo, a efectos administrativos, en generales y municipales. Cualquier establecimiento de carácter asistencial o benéfico no contemplado en la ley se daba por suspendido, asignándose sus rentas a los de carácter similar.

De esta forma, la tradicional acción filantrópica practicada por la Corona, la Iglesia, la aristocracia y la alta burguesía sobre bases eminentemente caritativas, fue dando paulatinamente paso a la implantación de un complejo armazón benéfico-social, gestionado y sufragado por el Estado, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. Este nuevo sistema protector público de carácter enteramente laico será paulatinamente objeto de regulación desde 1822 y se consolidará definitivamente con la Ley general de Beneficencia de 20 junio de 1849, punto de partida de la estatalización del sistema asistencial español y promotora de la amplia red de establecimientos benéficos, creada durante la segunda mitad del siglo XIX.

La estructura asistencial estaba basada en juntas municipales, compuestas de nueve personas y dependientes de los ayuntamientos; también había

¹ *Decretos del Rey D. Fernando VII, 1818-1834. Recopilación de Martín Balmaseda. Gaceta de Madrid, 1820-23 y 1835 y siguientes.*

juntas provinciales y una general. Las prestaciones asistenciales se reducían a seis tipos: hospitalidad domiciliaria, hospitalidad pública, casas de socorro, socorros domiciliarios, hospicios y casas de maternidad.

No obstante, la aplicación de la ley de 1822 no estuvo exenta de problemas. El aspecto más conflictivo era el relativo a la gestión de los establecimientos de carácter provincial y supra-provincial, donde se producía una imprecisa confluencia de competencias locales y centrales con confusión de sus esferas, sobre todo, en la vertiente económica. Por consiguiente, los recursos económicos asignados no fueron suficientes ni de recaudación rápida y regular, circunstancia que no es sino reflejo de la agobiante situación de la hacienda del momento. Por tanto, la ley no llegó a tener una aplicación efectiva y, al año siguiente de su promulgación, fue derogada, como el resto de la legislación del Trienio constitucional².

2. LOS ESTABLECIMIENTOS DE BENEFICENCIA

A lo largo del siglo XIX se creó una amplia red de establecimientos que cubrían las diferentes manifestaciones de la pobreza y la enfermedad. Muchos son heredados de siglos anteriores, pero otros responden a necesidades nuevas que surgieron en el nuevo siglo derivadas del proceso de industrialización y del crecimiento de la población urbana.

En los albores del Estado liberal, la acción social del Estado se limita a mantener a los indigentes con lo imprescindible para mantener la tranquilidad social. Se mantiene, así, en la frontera del deber moral y de la obligación, entre el intervencionismo administrativo y la autonomía de las instituciones privadas. La beneficencia no se concibe como una obligación que tienen la sociedad y el Estado, ni tampoco como un posible derecho del asistido, sino como un compromiso moral; no basado en principios religiosos, sino de orden social, esto es, como un instrumento de estabilización social. Partiendo de este planteamiento, la acción social, pública o privada, transforma las causas de la miseria en un problema moral. Socorrer al pobre es, por tanto, moralizar, corregir los vicios del miserable e introducir hábitos de trabajo y previsión que le transformen en un obrero trabajador y honrado.

² No obstante, como reconoce CASTRO ALFÍN, D.: «Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1865», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión, Informes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 79, la Ley de Beneficencia de 1822 tiene el valor de ser el primer intento de sistematizar una política asistencial adaptando a la nueva realidad, las instituciones y medios heredados del Antiguo Régimen y ya inviables en su mayoría.

El Estado será el encargado, a través de la beneficencia pública, de socorrer a aquel sector de la población que no puede trabajar por alguna circunstancia o impedimento físico. Para dicha labor, los poderes públicos contarán con la ayuda de numerosos grupos privados que surgen de iniciativas de la burguesía y de la Iglesia. Para cada desgracia se crea, en la población urbana, una institución en la cual se acoge y aparta de la sociedad a los individuos que no pueden valerse por sí mismos o han infringido sus normas, llevando a cabo una intensa campaña de moralización por todo el campo social.

2.1. LA ASISTENCIA AL ENFERMO POBRE

En el siglo XIX, existía un gran número de hospitales que prestaba asistencia a los enfermos que carecían de medios económicos y que no poseían un domicilio adecuado para ser atendidos en el mismo. Según las leyes de beneficencia, eran establecimientos provinciales. La Ley de 1822 disponía que, en cada capital de provincia, debía existir por lo menos un «hospital de enfermos» y que, ningún pueblo, por grande que fuera, tendría más de cuatro hospitales que debían situarse en los extremos del mismo. Preveía también la ley que, en cada provincia, además del hospital de caridad, hubiese otros subalternos.

Pero los hospitales son rechazados por las clases populares por las mismas razones que los hospicios y otras instituciones de encierro. En primer lugar, son centros que trascienden su objeto: el de curar enfermos, para ser otro lugar de recogida de indeseables. Es frecuente, de hecho, que una parte muy importante de sus inquilinos provengan de otras instituciones benéficas. De la polémica que en el primer tercio de siglo se plantea entre medicina hospitalaria o domiciliaria será esta última la que reciba todos los apoyos del Estado, de tal manera, que el hospital quedará solo para aquellos que, carentes de toda ayuda familiar y económica, no posean un domicilio con condiciones higiénicas.

Como ya se estudió en el epígrafe anterior, los primeros ensayos de asistencia domiciliaria comenzaron en Madrid durante el reinado de Carlos III, a través de las diputaciones de barrio que se distribuían la ciudad para atender a los enfermos pobres en sus domicilios. Se partía de la idea de que la asistencia domiciliaria permitía que la enfermedad y la miseria se fijasen a su medio natural, mientras que el hospital se concebía como un organismo artificial que desvirtuaba la percepción de la enfermedad, contribuía a su multiplicación y dificultaba la cura. La familia permitía, por el contrario, al enfermo encontrar los remedios para la mejora de su salud sin alterar su estatus natural. El hospital quedaba para los miserables o bien para recluir a los que padecían enferme-

dades contagiosas y extraordinarias, como medida de «policía sanitaria», con el fin de proteger a los sanos de los peligros epidémicos.

2.2. LA ASISTENCIA AL OBRERO POBRE: LOS EFECTOS DE LA PRIMERA INDUSTRIALIZACIÓN

Por lo que se refiere a la protección de la clase obrera, durante el siglo XIX, el Estado, amparándose en los principios liberales, se abstiene de crear sistemas de previsión social que cubran sus necesidades más urgentes. El Estado liberal no reconoce el derecho al trabajo –hacerlo supondría alterar el orden social– ni tampoco interviene en la regularización de las relaciones entre patronos y obreros. Esta actitud demuestra la doble cara del Estado liberal: por un lado, defiende la libertad en el ámbito económico y, por otro, ejerce una acción represiva y disciplinaria en el social.

Las limitaciones al movimiento asociativo durante el siglo fue una constante, si bien varió en su dureza según estuviera en el poder la burguesía progresista o moderada. Solo hubo tolerancia para las asociaciones obreras con fines de previsión, aunque debido a su transformación en sociedades de resistencia, con fines sindicales, que tenían como objeto alterar la libre contratación, estaban sujetas a numerosas limitaciones legales.

Los intereses asociativos de los obreros se desarrollaron en tres direcciones: el *mutualismo*, bajo la denominación de sociedades de socorros mutuos; el *cooperativismo* de consumo y de producción; y el *sindicalismo*, en la forma de sociedades de resistencia. El Estado promueve las dos primeras formas de asociación que, aunque eran autónomas y clasistas, contribuían a disminuir los efectos sociales derivados de las duras condiciones de trabajo y de la ausencia de sistemas de previsión estatales.

En el periodo isabelino, los sucesivos gobiernos mantuvieron una política social parecida, solo en el bienio progresista hubo un proyecto importante para regular las relaciones de trabajo y sus condiciones, pero que fue rechazado por la clase obrera por el paternalismo y las limitaciones que se imponía al derecho de asociación³.

A pesar de las dificultades impuestas al derecho de asociacionismo obrero, utilizando estos como tapadera las sociedades recreativas y de previsión,

³ Sobre esta materia es interesante el estudio elaborado por ALARCÓN CARACUEL, M. R.: *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ed. de la *Revista del Trabajo*, Madrid, 1975.

crearon formas organizadas con fines políticos. Esto explicaría la aparición de un movimiento organizado después de la revolución de 1868⁴.

3. LA INSTITUCIÓN MILITAR

3.1. DE LOS REALES EJÉRCITOS BORBÓNICOS AL EJÉRCITO NACIONAL

La Guerra de la Independencia es el hito de referencia que marca el tránsito entre el Antiguo y el Nuevo Régimen en España, dado que durante los años 1808 y 1814 se desarrollará en el país de forma simultánea, el enfrentamiento armado del pueblo español contra los franceses y la revolución liberal de Cádiz, que tanta trascendencia tendrá en la evolución política del momento. Los diputados liberales reunidos en Cádiz abordaron una reforma del Estado inspirada en las ideas de la Revolución Francesa, consagrando el principio de soberanía nacional, la monarquía constitucional, la división de poderes y los derechos políticos y personales de los ciudadanos.

Por lo que respecta a los ejércitos, desaparecido el absolutismo, era necesario establecer las bases de una organización militar acorde con los nuevos principios políticos liberales. Los factores de toda índole que rodearon a la Guerra de la Independencia transformaron completamente a los soldados del Antiguo Régimen, súbditos del rey, convirtiéndolos en soldados de un nuevo Ejército, ciudadanos de la nación. Ello determinará una evolución irreversible de la institución militar, en cuanto a su organización y estructura, y condicionará definitivamente la composición social de este grupo profesional. De hecho, será en estos años cuando se configure un nuevo modelo de Ejército incorporado al texto de la Constitución de 1812, no ya como Ejército Real, sino como un Ejército al servicio de la patria, con un nuevo sentido de la defensa nacional que se mantendrá ya todo el siglo XIX.

Desde mayo de 1808 se venía produciendo un proceso acelerado de descomposición de la maquinaria militar del Antiguo Régimen, cuyo Ejército Real será finalmente sustituido por un Ejército Nacional de base popular y que supondrá un cambio radical en la manera de entender la política militar. Todo ello respondía a la necesidad de transformar el Ejército, de instrumento eficaz y exclusivo del poder real, a defensor de la nación y del nuevo sistema político

⁴ En este sentido se pronuncia TRINIDAD FERNÁNDEZ, P.: «Trabajo y pobreza en la primera industrialización», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión, Informes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 105.

de libertades, configuración que durará hasta nuestros días. Esta nueva concepción de la institución castrense se manifestará en la abundancia de preceptos relativos a la misma en la Constitución de 1812⁵.

Es de destacar que entre los diputados de las Cortes figuraban 66 militares que participaron activamente en los debates sobre el futuro Ejército. El resultado fue un nuevo modelo de Ejército basado en el concepto de *nación en armas* –término que los franceses habían popularizado– y una nueva reglamentación militar, inspirada también en la francesa, que introdujo el concepto del *ciudadano-soldado* y permitió el acceso a la condición de oficial a las clases populares, eliminando las pruebas de nobleza y los castigos corporales para la tropa.

En consonancia con los nuevos planteamientos liberales, la Constitución de 1812 estableció una Fuerza Militar Nacional permanente de tierra y mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior, complementada con una Milicia Nacional con fuerzas en cada provincia, que prestarían servicio discontinuo, solo cuando las circunstancias lo requiriesen⁶. La Milicia nació como defensa constitucional y liberal frente a las posibles veleidades absolutistas del ejército real. Como bastión del liberalismo, estaba formada por ciudadanos voluntarios dependientes de las Cortes e independiente del Ejército del Rey, concibiéndose como guardiana de la Nación y de los derechos de los ciudadanos⁷.

3.2. LA ACCIÓN DE LAS CORTES DE CÁDIZ: EL CIUDADANO-SOLDADO

Por influencia del liberalismo, desde 1788 se llevó a cabo una profunda transformación, tanto de la estructura y organización de los ejércitos, como de su composición social. Desde el punto de vista sociológico, asistimos a la paulatina desaparición de la mayoría de los rasgos que habían caracterizado a la institución militar del Antiguo Régimen, en la que la nobleza monopolizaba el cuerpo de oficiales y los plebeyos se jubilaban de soldados, para sustituirla lentamente por otra estructurada en clases sociales: los generales en represen-

⁵ La Constitución de 1812 dedicó su Título VIII a la Fuerza Militar Nacional (artículos 356 a 365), introduciendo el nuevo concepto de «fuerza militar nacional permanente» con dependencia de las Cortes.

⁶ A estas fuerzas armadas –ejército regular y milicias– hay que añadir los 40 batallones de marina, las milicias urbanas y el Cuerpo de Inválidos destinado con preferencia a la guarnición de plazas fuertes.

⁷ Sobre la relación entre Ejército y liberalismo, a partir del análisis de la legislación y actuación de las Cortes de Cádiz ver CASADO BURBANO, P.: *Las fuerzas armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Edersa, Madrid, 1982, y BLANCO VALDÉS, R. L.: *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Siglo XXI, Madrid, 1988.

tación de la clase alta, los oficiales de la media, y los sargentos y soldados de la baja⁸.

A lo largo de la contienda se impuso la idea de que todos los hombres españoles estaban obligados al servicio militar, independientemente de su nacimiento; se prohibió reclutar mercenarios extranjeros y el servicio militar sería general, obligatorio y sin exenciones. Surge así un nuevo soldado en un nuevo modelo de Ejército que se consagrará en la Constitución de 1812: la Milicia Nacional. Este nuevo modelo de soldado que se irá perfilando a lo largo de los debates de los diputados de Cádiz, se forja a partir de la de ciudadano. El soldado español, útil a la patria, sería primero, ciudadano, y después soldado que ejercería su profesión sin perder su conciencia ciudadana en ningún momento. Es la verbalización de la deseada vinculación pueblo-ejército, que en España, de forma espontánea, provocó la invasión francesa y la posterior y dura batalla⁹.

Por lo que respecta a los oficiales, la estrecha relación entre nobleza y oficialidad del Antiguo Régimen se irá diluyendo a partir de la instalación en nuestro país de los criterios políticos liberales, lo que se manifestará en los requisitos establecidos para el ingreso en la oficialidad, que pasarán de ser de carácter social o estamental a ser netamente socio-económicos, una vez eliminadas en 1836 las pruebas de nobleza para el ingreso en establecimientos de formación tanto en el Ejército como en la Marina¹⁰. Ello determinará un importante cambio en la condición social de los miembros del nuevo ejército nacional, compuesto mayoritariamente por clases medias.

Esta apertura de la carrera de las armas a las clases medias de las ciudades y del campo hará de la profesión militar, en este momento histórico, una de las posibilidades de ascenso en la escala social. Los nuevos oficiales formados en prestigiosos colegios y academias militares serán los primeros oficiales del nuevo Ejército nacional español. No obstante, seguirá existiendo una vin-

⁸ Como señala FRIEYRO DE LARA, B.: «Nueva base social del militar de carrera en España», en *Gue-rra, Ejército y sociedad en el nacimiento de la España contemporánea*, MADOC-Universidad de Granada, Granada, 2009, los lazos que ligaban a la nobleza con la oficialidad durante el siglo XVIII se irán perdiendo paulatinamente a partir de la instalación definitiva de los criterios políticos liberales. Ello determinará un cambio en los requisitos para el ingreso en la oficialidad, así mientras que en el s. XVIII son de carácter social estamental, tras la muerte de Fernando VII, pasarán a ser netamente socio-económicos, una vez eliminadas las pruebas de nobleza para el ingreso tanto en el Ejército como en la Marina, por Reales Decretos de 21 y 28 de septiembre de 1836.

⁹ El Conde de Toreno, diputado destacado por sus relevantes intervenciones ajustó bastante el concepto: «debemos formar del soldado un apoyo a los derechos sociales, un defensor de la independencia nacional, y no un mercenario, pronto a saciar la ambición y deseo de los príncipes; un amigo de los conciudadanos, no un enemigo de ellos y de la libertad de la patria» (Sesión de 20 de junio de 1812). *Diario de sesiones de las Cortes Ordinarias y Extraordinarias*.

¹⁰ Reales Decretos de 21 y 28 de septiembre de 1836.

culación directa entre el estatus social y la forma de ingreso en la carrera de las armas, que condicionará la edad de ingreso (más temprana para los hijos de militares y de procedencia noble) y, por tanto, las oportunidades de promoción en la corporación ¹¹.

Además de la forma de ingreso en el Ejército, también el Arma estará relacionada con la procedencia social de los militares y determinará una selección social dentro de la institución, que llevará a que, generalmente, los procedentes de las clases bajas, que ingresan como soldados, sirvan en las Armas generales de Infantería y Caballería, dado que tenían vedado el acceso a las Armas facultativas. De hecho, Artillería e Ingenieros, cuyo ingreso se verificaba a través de Academia, tendrán muchos más miembros de calidad noble (nobles o hijos de militares) que la denominada honrada ¹².

Todo ello permite afirmar que, en el siglo XIX, en el proceso de crisis del sistema político económico y social que caracterizó al Antiguo Régimen, el Ejército se convirtió en un importante elemento de cambio social. Así, los diferentes estudios que existen sobre la institución militar en España y sus miembros demuestran que el Ejército, en el contexto de esa nueva sociedad «moderna» que se estaba gestando por influencia del pensamiento liberal, supuso un importante vehículo de promoción social ¹³.

Estos nuevos oficiales de clase media, muchos de ellos hijos de labradores, artesanos y burgueses, para los que el sueldo era la única fuente de ingresos, consiguieron que el Estado corporativizara definitivamente la carrera de las Armas, lo que afectará, entre otros aspectos, a la regulación cada vez más garantista y completa de sus derechos sociales.

¹¹ Según FRIEYRO DE LARA, B.: en *ob. cit.*, pp. 328-329, el progresivo aumento de hijos de militares en los puestos de mando del ejército a lo largo del siglo XIX se explica en base al favoritismo que la institución establece para ellos, fundamentalmente, al asumir el coste de los centros de formación militar y permitir la rebaja en la edad de ingreso que condicionará su promoción profesional. Este rasgo de la herencia ocupacional, junto con otros que se irán incrementando a lo largo del siglo, como la endogamia, serán además el caldo de cultivo del distanciamiento ideológico y social que caracterizará en España las relaciones entre los militares y la sociedad civil los siguientes doscientos años y que condicionará definitivamente el desarrollo político de la nación.

¹² Ello determinará una mayor proporción de oficiales en las Armas generales, que ocasionará un desequilibrio presupuestario que generará una profunda insatisfacción en los militares dadas las dificultades para el ascenso, lo que provocará que se acentúe el tradicional enfrentamiento entre Armas abiertas y facultativas. Este excesivo número de oficiales en las Armas generales, alimentado a lo largo del siglo XIX por generosas recompensas y por la implicación de los militares en actos de carácter político, especialmente durante el reinado de Isabel II y el Sexenio Revolucionario, se convertirá en la más importante fuente de problemas del ejército español durante mucho tiempo, FRIEYRO DE LARA, B.: en *ob. cit.*, pp. 319-322.

¹³ Sobre esta materia son interesantes los estudios de ANDÚJAR CASTILLO, F.: *ob. cit.*, y FERNÁNDEZ BASTARRECHE, F.: *El ejército español en el siglo XIX*, Siglo XXI, Madrid, 1978.

3.3. LA RESTAURACIÓN ABSOLUTISTA

Al regresar a España, Fernando VII anuló toda la actividad legislativa de las Cortes, obligando a retornar a la situación de 1808. Desarticuló el Ejército que había combatido durante la Guerra de la Independencia, suprimió el Estado Mayor, la Academia militar y restauró las pruebas de nobleza y los castigos corporales a la tropa. Numerosos militares y héroes de la Independencia fueron perseguidos, desatendidos o postergados, lo que motivó la indignación de la oficialidad al verse desamparada por su rey al que habían defendido con evidente heroísmo. Indignación que aprovecharon los liberales que utilizaron al ejército como instrumento de presión, provocando la primera oleada de pronunciamientos liberales: en 1814, Mina; en 1815, Porlier; en 1816, Ricard; en 1817 Lacy y Francisco Milans del Bosch; y, en 1819, Vidal.

En 1821, las Cortes del Trienio Liberal diseñaron las características del modelo militar definido en la Constitución de 1812, mediante la primera Ley Constitutiva del Ejército promulgada en España, que, influida por el concepto francés de *nación en armas*, estableció el principio de que la defensa del país debía estar en manos de ciudadanos «verdaderamente interesados en la independencia y en la gloria nacional».

La segunda Restauración absolutista de 1823 fue mucho más dura y Fernando VII disolvió el Ejército constitucional sustituyéndolo por tropas francesas y por los Voluntarios Realistas. A partir de ese momento y a lo largo de los años de la llamada Década Absolutista, la Corona pretendió que la fuerza armada recuperase los rasgos que la habían caracterizado en el Antiguo Régimen.

Entre 1823 y 1833, escarmentado Fernando VII por lo ocurrido en 1820, cuando la rebelión de su desatendido ejército le abocó a jurar la Constitución de 1812, incrementó su preocupación e interés por la milicia, consiguiendo crear un ejército formado por soldados bien pagados, obedientes y disciplinados, bajo el mando de oficiales muy bien formados y profesionalizados y, en justa correspondencia, leales¹⁴. La institución mi-

¹⁴ Finalizada la Guerra de la Independencia, las medidas de ajuste económico decretadas en 1817 tacharon al Ejército de institución «inútil y nociva» para el desarrollo del país y se recortó aun más el presupuesto militar. Con bastante precipitación, al finalizar la contienda, se había enviado a sus casas sin sueldo a las tres cuartas partes del Ejército de la Independencia, casi 10.000 oficiales y unos 150.000 soldados. Todo ello motivó la indignación de la oficialidad al verse desamparada por su rey cuya legitimidad habían defendido con evidente esfuerzo y heroísmo, agravio de que se valieron los liberales para atraer a muchos de ellos hacia sus propios planteamientos, dando lugar a los denominados pronunciamientos militares como fue el de Riego en 1820. Este modelo de intervención

litar recuperó su eficacia quedando estructurada en torno a dos potentes unidades tipo división: la Guardia Real de Infantería y la Guardia Real Provincial. Sus miembros, oficiales y tropa recibieron del monarca un tratamiento muy privilegiado obteniendo importantes mejoras en sus haberes y beneficios sociales¹⁵.

Naturalmente, estos cambios tuvieron una influencia decisiva sobre la configuración de los diversos sistemas arbitrados hasta entonces por el Estado para cubrir los riesgos profesionales de los individuos que integraban los ejércitos. De este modo, los nacionalizados ejércitos consiguieron del Estado importantes prestaciones sociales que les fueron convirtiendo en el colectivo socialmente más protegido de la sociedad española del momento.

Paralelamente, la creciente corporativización de su estructura orgánica y su paulatina conversión en entidad de carácter público, cada vez más similar a la configuración actual de las Fuerzas Armadas, influyeron en las soluciones adoptadas para afrontar las distintas situaciones que fueron surgiendo.

Por otra parte, en este momento histórico, no debe de olvidarse la extraordinaria labor desarrollada en el ámbito sanitario por los cada vez mejor formados profesionales de la medicina, ni las corrientes generales barajadas en la época en materia de previsión social, tanto en el ámbito público como en el privado¹⁶. Entre estas corrientes destaca, sobre todas las demás, la que terminará por convertir al Estado en gestor único de la gran mutualidad funcionarial que se vio obligado a crear tras decretar la extinción de los montepíos oficiales e incautarse el Tesoro de sus patrimonios y asumir la obligación de satisfacer las prestaciones de sus socios, con cargo a la partida presupuestaria de costes de personal, dando lugar a lo que se denominará «clases pasivas», que englobarán también las pensiones de vejez, invalidez y muerte reconocidas hasta entonces a los empleados públicos con carácter graciable.

militar se generalizará durante el reinado de Isabel II como procedimiento habitual utilizado para desplazar del poder al partido político gobernante, *Vid.* PUELL DE LA VILLA, F.: en *Historia del Ejército en España*, ob. cit., p. 83-84.

¹⁵ Real decreto de 31 de mayo de 1828, CDL. 1828, tomo XIII, pp. 121-153.

¹⁶ En esta faceta debemos destacar una de las mayores gestas sanitarias que ha conocido la humanidad y que representó el cénit de la sanidad militar ilustrada: la difusión de la vacuna antivariólica por América y Asia. La Real Expedición Filantrópica de la Vacuna partió de La Coruña el 30 de noviembre de 1803, con 26 niños de la Casa de Expósitos como portadores del suero vacuno, a bordo de la corbeta de la Armada María Pita, apoyada por Godoy y dirigida por dos cirujanos militares: Francisco Javier de Balmis Berenguer y José Salvany Lleopart. En honor al doctor Balmis, la operación llevada a cabo por las Fuerzas Armadas durante el estado de alarma decretado durante la crisis de salud pública motivada por la COVID-19 se denominó Operación Balmis.

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL MILITAR Y SUS FAMILIARES

4.1. EL DETERIORO DEL SISTEMA ASISTENCIAL CASTRENSE

Durante los últimos años del siglo XVIII, mientras lo permitió la buena situación de las finanzas públicas, continuaron mejorando las prestaciones sociales concedidas a militares y marinos: Montepío para los cirujanos de la Armada, aumento de pensiones en otros montepíos navales o el reconocimiento del derecho de las viudas casadas en segundas nupcias a conservar su pensión, son ejemplos de los buenos tiempos que corrían para la protección social de los militares y de sus familiares.

Paralelamente se regularon con mayor precisión y garantías los requisitos necesarios para adquirir la condición de «inválido», primer ensayo serio hacia el establecimiento de un «cuadro de inutilidades», similar a los que irán perfilándose a finales del siglo XIX. Para ello era necesario haber cumplido el periodo mínimo de dieciocho años de «buenos servicios» exigido por las Ordenanzas de Carlos III para el retiro retribuido. Pero, para que además llevara aparejada la concesión de la «gracia de Inválidos», era necesario que los solicitantes certificasen tener «achaques», es decir, padecer alguna enfermedad crónica, o simplemente alegar que estaban «cansados», sin que se precisara el significado de dicha condición.

El ingreso en Inválidos también se permitía, sin necesidad de cumplir el tiempo exigido, a los discapacitados en acto de servicio, «tanto en guerra como en marcha, guarnición o destacamento», como a resultas de «enfermedad producida de causa involuntaria». En cambio, se ordenaba dar la «licencia absoluta», sin derecho a pensión, a quienes se «inutilizaren por causa voluntaria y mala conducta»¹⁷.

En 1804, Godoy transformó las Compañías de Inválidos de Játiva, Lugo, Sevilla y Toro en albergues destinados a la atención de los militares «absolutamente imposibilitados para la fatiga ordinaria y extraordinaria, por heridas, achaques o edad avanzada», con una dependencia reservada para quienes no pudiesen «manejarse» por sí mismos, de cuya alimentación, aseo y cuidado se ocuparían cuatro de sus compañeros, retribuidos con 15 reales mensuales. El reglamento de 1804, asombroso precedente de cuanto después se hará en el campo de la geriatría asistencial, creó cuatro residencias de ancianos, adminis-

¹⁷ Real Orden de 22 de noviembre de 1790, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo VIII, fols. 210 y 211.

tradas por oficiales en activo, auxiliados por capellanes y cirujanos, cuyo régimen interior podía considerarse extraordinariamente benévolo para la época¹⁸.

Sin embargo, la situación cambió ostensiblemente como consecuencia de la Guerra de la Independencia (1808-1814), que supuso un retroceso de los avances sociales conseguidos hasta entonces. En este sentido, el conflicto provocó la desaparición de la estructura estatal y, con ella, gran parte de las medidas sociales reconocidas al personal de la Armada y de los Reales Ejércitos durante el Antiguo Régimen.

La contienda generó un insoportable déficit de las arcas públicas que motivó el retraso en el pago de los haberes a los militares y el recorte en el necesario suministro de armas, municiones y pertrechos. De este modo, las unidades militares se vieron obligadas a malvivir sobre el terreno en un país arrasado por las tropas británicas y francesas. El propio rey Fernando VII no era ajeno al malestar de los integrantes de los ejércitos, puesto que en la Secretaría de Guerra se acumulaban abundantes quejas de oficiales que suplicaban a la hacienda militar el pago de sus atrasadísimos sueldos para hacer frente a las más perentorias necesidades.

La escasez de recursos económicos también afectó negativamente a la logística sanitaria de los ejércitos combatientes y determinó el cese del pago de las pensiones de viudedad de los montepíos, cuyos fondos, traspasados al Tesoro en diciembre de 1808, fueron destinados a cubrir otras necesidades. Por otra parte, la envidiable red hospitalaria militar quedó destruida y el Ejército se vio en la necesidad de tener que solicitar ayuda a la Iglesia y a las autoridades municipales para poder atender a los soldados heridos en la contienda¹⁹.

Ante la urgente necesidad de tropas para detener la marcha de los franceses hacia Sevilla, en enero de 1810, el gobierno se comprometió a garantizar, a cuantos oficiales y soldados se alistasen, pensiones vitalicias de retiro. No hay constancia de que dichas pensiones llegaran a pagarse, pero su regulación sentó el primer precedente legal del seguro de vejez, que transformó su anterior carácter graciable por el de obligación estatal contraída con los militares, cuyas heridas de guerra les incapacitaban para el servicio y con los que volun-

¹⁸ «Reglamento que ha mandado S. M. expedir del nuevo pie, sueldos, y gobierno que han de tener los Cuerpos de Inválidos inhábiles de la Península», 5 de enero de 1804, BCM, Ordenanzas y Reglamentos, tomo XVI, fols. 11-38.

¹⁹ PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la Protección social militar (...)*, ob. cit., p. 114 señala, a título de ejemplo, que en 1811 el Ayuntamiento de Algeciras aceptó hacerse cargo del antaño bien administrado hospital militar, que había en la ciudad y prestar asistencia a los soldados heridos y enfermos en el ingresados.

tariamente optasen por abandonar las filas del Ejército, tras haber cumplido determinado tiempo de servicio²⁰.

4.2. LA PROTECCIÓN DE LA VEJEZ E INVALIDEZ MILITAR

Los profundos cambios operados en estos años, tanto en la estructura como en la composición del Ejército, hicieron necesario replantear las medidas de protección social establecidas hasta entonces. En este sentido, los diputados reunidos en Cádiz se esforzaron en adaptar el anterior sistema asistencial al modelo de ejército que había ido perfilándose durante la Guerra de la Independencia, compuesto mayoritariamente por oficiales pertenecientes al estado llano y por soldados reclutados conforme a lo dispuesto en la ordenanza de reemplazos de 1800.

Respecto de los soldados de reemplazo, se reformó el Reglamento de retiros de 1810, a fin de garantizarles una pensión en el supuesto de que sus heridas les incapacitasen para reanudar su vida laboral y careciesen de «bienes con que subsistir y mantener a sus familias»²¹. En 1814, las Cortes enaltecieron a los lesionados y mutilados en la contienda: «La Nación recibe bajo su inmediata protección a los soldados que se inutilizaren en su defensas, tanto en el servicio de mar como en el de tierra», y les prometieron generosas indemnizaciones vitalicias pagaderas en su lugar de residencia, dándoles también la opción de ingresar voluntariamente en el «Depósito de inutilizados en el servicio militar», que se preveía instalar en cada capital de provincia²².

El rey Fernando VII, ignorando lo legislado por los liberales, tuvo que ingeniar otra forma de resolver la situación de miles de soldados heridos y enfermos desamparados. Lo previsto en las ordenanzas de reemplazo del Antiguo Régimen era que los alistados permaneciesen en filas ocho años y que, una vez cumplido su compromiso, obtuvieran la licencia absoluta y se reincorporasen al trabajo, con pérdida de sus haberes y de cualquier otra prestación aparejada a la condición militar.

Mientras les llegaba la licencia, ante la evidente falta de recursos para acogerles en un «establecimiento digno y cuál debe ser para el benéfico y honorífico Instituto de los Inhabiles», se acordó que los más capacitados realiza-

²⁰ Reglamento de sueldos para los Oficiales y demás clases del Ejército que se retiren del servicio, 1 de enero de 1810. BCGA, Colección de Impresos 1809-1811, vol.16, n.º 63.

²¹ Decreto de las Cortes de 28 de octubre de 1811, *apud* MONTEJO Y ROBLEDO, B.: en «Medicina legal de inválidos», *La Gaceta de Sanidad Militar*, 1883, tomo IX, p. 338.

²² Decreto de las Cortes de 13 de marzo de 1814, BMN, caja 21, doc. 6.

sen algunas tareas en el interior de determinadas instalaciones militares, como fortines, baterías, y fábricas de armas²³, y los totalmente incapacitados fuesen agrupados en cuatro compañías, situadas en Madrid, San Fernando, Tuy y Valencia, regidas por la benévola normativa de 1804²⁴.

Con respecto a los que iban cumpliendo su compromiso con el Ejército, se les autorizó a permanecer en los hospitales militares hasta quedar totalmente restablecidos, norma que perduró hasta la extinción del servicio militar obligatorio en 2001:

«[...] siempre que los Soldados y demás clases del Ejército obtengan su licencia absoluta, entando enfermos en los hospitales militares, se les continúe asistiendo en ellos, satisfaciéndose sus estancias por la Real Hacienda [...]. Y en caso de que la enfermedad llegue a ser habitual, queden en los mismos hospitales otros de caridad, con cargo asimismo a la Real Hacienda»²⁵.

La normativa para proteger a los discapacitados también sufrió modificaciones. Los «hábiles» fueron encuadrados en 14 compañías y los «inhábiles», clasificados a su vez en «no absolutamente inutilizados» y «absolutamente inutilizados», quedaron al amparo de sus familias, en caso de que pudiesen atenderles o en las «salas de imposibilitados» de su respectiva compañía²⁶.

El Real decreto de 31 de mayo de 1828, que estructuró el nuevo Ejército fernandino, sentó las bases de modelo asistencial desarrollado a lo largo del siglo XIX²⁷. No introdujo modificaciones en lo relativo a la asistencia sanitaria castrense, pero sí anticipó la reforma de las otras prestaciones que se vienen analizando: levemente, la orientada a proteger la incapacidad física y, de forma trascendental, la destinada a amparar la vejez y la supervivencia²⁸.

Así, poco después se promulgó un nuevo Real Decreto que vino a regular las pensiones de retiro, reconociendo a los liberales el mérito de haber puesto

²³ Real decreto de 19 de septiembre de 1815, *apud* MONTEJO Y ROBLEDOS, B.: *ob. cit.*, tomo IX, p. 340.

²⁴ Real Orden de 25 de diciembre de 1816, BMN, caja 199, doc. 34.

²⁵ Real Orden concediendo asistencia hospitalaria a los soldados cumplidos que se encuentren enfermos, 15 de noviembre de 1815, BMN caja 198, doc.15.

²⁶ Real Decreto para la formación de Compañías de Veteranos, 25 de diciembre de 1828, BMN, caja 21, doc.9.

²⁷ Real Decreto de 31 de mayo de 1828, CDL 1828, tomo XIII, pp. 121-153.

²⁸ Señala PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la Protección social militar (...)*, *ob. cit.*, p. 119, que los artículos 55 y 57 del Real Decreto de 1828, anticiparon cambios orgánicos en las Unidades de Inválidos y la creación de un nuevo organismo denominado Caja General de Inválidos, para gestionar el pago de pensiones a los llamados dispersos. En los artículos 66 y 67 se ordenaba deducir de la partida presupuestaria destinada a pagar los haberes de la tropa un descuento de 5,88 por ciento «en socorro del Monte pío militar», deducción limitada a la mitad si se trataba de pensiones de retiro. Y el artículo 98 redujo a dieciséis años el tiempo máximo de servicio que podían prestar cabos y soldados, y a veinticinco los cabos primeros.

fin a la época, en la cual «los derechos de los Militares retirados se fundaban en los efectos de la piedad y munificencia de mis Augustos Predecesores»²⁹. En consonancia, la norma reconoció el inalienable derecho del militar a que el Estado le proporcionase una vejez digna, reconociendo en su artículo primero:

«Son acreedores a sueldo de retiro los Militares por heridas recibidas del enemigo o por largos servicios según la antigüedad o número de años de servicio».

La pensión generada por lesiones producidas en acto de servicio se graduó según el empleo, antigüedad y grado de incapacidad física. Las ordinarias, solo en función del empleo y años de servicio, a excepción de los generales, que permanecerían en activo hasta el fin de sus días. En el cómputo del tiempo servicio se introdujo el llamado «abono de campaña», que duplicó el prestado frente al enemigo. Otra importante novedad fue liberar a los retirados de «ningún género de obligación militar, ni de servicio», y autorizarles a residir en el lugar de su elección.

4.3. LA ASISTENCIA SANITARIA MILITAR

Los hospitales militares devastados durante la Guerra de la Independencia, fueron restaurados y bien financiados por las arcas públicas como muestra de la preocupación e interés de Fernando VII en conservar la fidelidad de sus tropas. Doce de ellos se establecieron en edificios destinados específicamente para dicho fin, como los de Algeciras, Alicante, Badajoz, Barcelona, Ceuta, La Coruña, Mahón, Málaga, Palma de Mallorca, Pamplona, San Sebastián y Santa Cruz de Tenerife, y otros siete se ubicaron en dependencias de otros edificios militares, como los de las ciudades fronterizas fortificadas de Alburquerque, Alcántara, Gerona, Jaca, Olivenza, Valencia de Alcántara y Vigo. La asistencia sanitaria fue encomendada al recién creado Cuerpo de Médicos-Cirujanos del Ejército³⁰.

Debe destacarse que en la normativa reguladora de dicho Cuerpo facultativo se contemplaba un importante avance social trascendental para el futuro de la sanidad militar: la transformación del facultativo de cada unidad en médico de cabecera de los oficiales destinados en ella y de sus familiares más directos, estableciendo que:

²⁹ Real Decreto señalando los sueldos que han de gozar en lo sucesivo los militares retirados, 3 de junio de 1828, CDL 1828, tomo XIII, pp. 159-171.

³⁰ Reglamento general para el gobierno y régimen facultativo del Cuerpo de Médicos-Cirujanos del Ejército, 2 de junio de 1829, BN, impreso 2-28.554.

■ LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

«Estarán obligados a asistir gratis a los oficiales del cuerpo en que sirvan, y a sus mujeres e hijos, en todas sus enfermedades, como también a todos los demás individuos de sus respectivos batallones, sea en el cuartel o en el hospital».

Ello supone que, durante más de un siglo, la oficialidad fuese el único colectivo laboral español asegurado frente a cualquier problema de salud que afectase a su núcleo familiar. Además, se trataba de un seguro garantizado y enteramente subvencionado por el Estado, salvo los medicamentos y la simbólica cantidad que los hospitalizados debían abonar en concepto de manutención.

También mejoró la asistencia al soldado y, conforme con la teoría sostenida por la mayoría de los médicos de la época de que el enfermo se curaba más rápidamente en su domicilio, se instalaron enfermerías en los cuarteles y salas de convalecencia para los que, tras recibir el alta en el hospital, se recuperasen ante de volver al servicio activo.

4.4. LA ASISTENCIA A VIUDAS Y HUÉRFANOS: LA DECADENCIA DEL MONTEPÍO MILITAR

Se puede decir que la situación económica del Montepío Militar gozó de buena salud hasta que, como se ha anticipado, en diciembre de 1808, las tropas francesas ocuparon Madrid. Se formó en Sevilla el Consejo interino de Guerra y Marina, que fue encargado de la dirección del Montepío Militar, y se confió el pago de las prestaciones a la Tesorería general.

Desde entonces, fueron retrasándose los pagos de las pensiones, de forma que:

«ostigadas por un lado de la necesidad, y por otro cansadas de sufrir la humillación de verse confundidas las viudas y las hijas de generales y de oficiales, que generosamente habían perdido su vidas en defensa de los derechos de V.M. y de la Patria, con todas las demás clases de personas de ambos sexos, hasta las de las más ínfima extracción y educación, en las porterías y corredores de la expresada Tesorería, para implorar del Tesorero y sus dependientes, frecuentemente en vano, unos escasos auxilios, que con el odioso nombre de socorro, recibían a cuenta de lo mucho que les adeudaba y adeuda; acudieron al Congreso Nacional con una respetuosa y enérgica representación, pidiendo que se restableciese a la Junta de Gobierno del Montepío militar, y su Tesorería... »³¹.

³¹ «Apéndice a la exposición hecha por la Junta de Gobierno del Monte Pío Militar en 31 de enero último el cual contiene las tres consultas de 9 y 15 de diciembre y 12 de enero a que se hace referencia en

Las Cortes, valorando la situación, promulgaron el Decreto de 3 de noviembre de 1813, en el que, entre otras medidas, se acordó el restablecimiento de la Junta del Montepío Militar y el cese inmediato de la recaudación de los caudales del Montepío Militar por parte de la Tesorería general.

Pero, pese a los reiterados intentos infructuosos de la Junta de Gobierno del Montepío Militar de conseguir fondos para hacer frente al pago de las pensiones que pretendía tomar a su cargo, por Real Orden de 1 de diciembre de 1820, se dispuso que:

«ha resuelto el Rey que desde hoy cese la contaduría y Tesorería del Monte pío del Ministerio de hacer pagos a las viudas, a las cuales se las satisfará por esa Tesorería general y las de provincia según se hace con las de los Montes de Guerra³² y Oficinas».

Además, dicha Real Orden determinaba que las liquidaciones del Montepío Militar y del Montepío de Oficinas se ejecutasen en las oficinas de la Hacienda Pública. Con ello se pretendía una cierta unificación de los tres montepíos, por lo que en la misma disposición establecía que:

«se destinen a la contaduría general de distribución para auxiliar los trabajos que debe el ajuste de las pensionistas, los individuos de las oficinas particulares de los tres Montes que por hallarse estos reunidos en gran parte de sus funciones en las oficinas de la Hacienda Pública, no tuvieren ocupación bastante».

Este afán unificador, que se irá consumando en años posteriores, desagradó a los colectivos de los montepíos que se sienten perjudicados, advirtiendo la Junta de Gobierno del Montepío Militar en la Consulta de 15 de diciembre de 1820 la enorme injusticia que se efectuaría al no ser «iguales los fondos, las asignaciones, los créditos, las pertenencias ni las reglas que gobiernan en unos y otros establecimientos».

La Junta en la Consulta citada propone «a V. M. que por el ministerio de la Guerra, a que exclusivamente corresponde por reglamento todo lo respectivo a la dirección y administración de los negocios y los fondos del Monte pío militar, se suspenda o deje sin efecto el contenido de la orden expedida por el ministerio de Hacienda con fecha de 1.º del corriente, en la parte que es relativa la Monte pío militar y sus pertenencias; y que al mismo tiempo se sirva V.M. mandar guardar y cumplir el decreto de las Cortes ordinarias de 3 de noviembre de 1813».

la exposición». Imprenta de D. Mateo Repullés. Madrid, 1821, p. 6.

³² Se refiere al Montepío Militar.

Pero, pese a la resistencia de la Junta de Gobierno del Montepío Militar, la suerte estaba echada y las medidas adoptadas en los siguientes años darán el golpe de gracia al Monte Pío Militar, como se estudiará a continuación.

II. LA REGENCIA DE MARÍA CRISTINA Y ESPARTERO (1833-1843)

1. LA INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO LIBERAL EN LA ASISTENCIA SOCIAL

Como se ha estudiado en los epígrafes anteriores, en el Antiguo Régimen, la actividad asistencial había estado fundamentalmente en manos de instituciones religiosas. Pero también el Estado había abordado una serie de actuaciones de enorme importancia, especialmente, en lo relativo al control de subsistencias, mediante los pósitos y la regulación de artículos de primera necesidad. Por su parte los gremios cumplían ciertas funciones asistenciales.

Los inicios del régimen liberal modificaron ligeramente el panorama asistencial, al amparo de las nuevas doctrinas económicas, consagradas tras la Revolución Francesa y aceptadas por todos los países occidentales en las primeras décadas del siglo. De una parte, como consecuencia de la desamortización, las funciones asistenciales de la Iglesia ven mermadas sus posibilidades y el Estado, que podría haber sustituido a la Iglesia reforzando sus antiguas funciones de tutela y control, abandona también estas en gran medida, en virtud de aquellos mismos principios liberales. De otra, el individualismo propio del pensamiento liberal rechazaba la existencia de algunos grupos marginados, cuya estructura se consideraba incompatible con el nuevo orden social y político. Fue el caso de las *cofradías* y *asociaciones* dotadas de características gremiales, que por ello mismo fueron perseguidas en cuanto podían atentar contra la libertad de industria.

Partiendo de estos planteamientos, el Estado liberal no admitirá la asunción por el Estado de responsabilidades asistenciales que vayan más allá de lo estrictamente paliatorio de las situaciones extremas, que no sea resultado de conductas culpables propias: niños abandonados, ancianos desvalidos, etc.; en los demás casos, la intervención estatal solo puede explicarse si tiende a su contención, no por razones de solidaridad social.

No existe, pues, durante la mayor parte del siglo XIX, una conciencia de los riesgos sociales, entendidos como aquellos riesgos que, a pesar de incidir sobre individuos aisladamente considerados, tienen un carácter general y ame-

nazan a cualquier ciudadano, pero, sobre todo, no existe el convencimiento de la necesidad de ofrecer una respuesta colectiva y pública a los mismos.

Por tanto, la gran masa obrera de la segunda mitad del siglo XIX, cada vez más numerosa debido al crecimiento demográfico y al éxodo del campo a la ciudad, estaba totalmente desamparada. De una parte, las formas de previsión de la época no estaban al alcance del obrero, y de otra, la grave situación socioeconómica del proletariado, la inseguridad en el trabajo y la inexistencia absoluta de legislación laboral hacían imposible que el trabajador tuviera capacidad de ahorro para hacer frente a las situaciones de necesidad futuras, por lo que ante cualquier contingencia- enfermedad, paro, invalidez o vejez su destino era la indigencia más absoluta.

Al desentenderse el Estado de las consecuencias sociales de la Revolución Industrial, serán los propios obreros afectados por los nuevos riesgos los que inicien débiles intentos de organizar un mutualismo obrero, si bien, de escaso alcance debido a la poca capacidad de organización, las dificultades para superar los límites geográficos y profesionales y, fundamentalmente, por la escasa capacidad de ahorro. Así, comienzan a surgir en los países de nuestro entorno las *Sociedades de Socorro*, siendo la primera que se organiza en España, la «Sociedad de Socorros Mutuos de Tejedores del Algodón», que se constituye en Barcelona, en el año 1840.

La Sociedad de Socorros Mutuos aparece como una institución mutualista integrada por obreros, que aportaban parte de su jornal para constituir un fondo con el que hacer frente a las situaciones de necesidad de sus miembros, cuando se veían privados del mismo. Pero en ella se confunden los principios mutualistas y sindicalistas y sus fondos fueron utilizados con frecuencia como cajas de resistencia de las numerosas huelgas de este período, quedando así relegada la función mutualista en favor de la función reivindicativa. Precisamente por ello, el Gobierno miraba con recelo a estas asociaciones por lo que fueron objeto de sucesivas autorizaciones y disoluciones por mandato gubernativo. Por contra, desde los poderes públicos se apremiaba a los gremios a transformarse en *Sociedades de Socorros Mutuos*. En este sentido, destaca la Real Orden de 28 de febrero de 1839, ya que es la primera norma que promovió la creación de este tipo de asociaciones como alternativa a la beneficencia pública, destacando la «utilidad pública que pueden prestar al Estado».

La pobreza del mutualismo obrero del siglo XIX, su escaso alcance y la continua represión por parte del Estado, fenómeno que se produce por igual en todos los países industrializados, aunque con diferente cronología, nos permite afirmar que no existía realmente una previsión social en esta etapa.

No cabe duda de que las protestas obreras reclamando del Estado una serie de actuaciones y buscando hacer presión, tanto al poder público como a los empresarios, a través de las asociaciones, obligaron a políticos e intelectuales a plantearse el problema de la actuación del nuevo Estado liberal ante las situaciones de desamparo de las clases más desfavorecidas. Será, por tanto, la implantación de la Asociación Internacional de los Trabajadores en España, es decir, los inicios del movimiento obrero organizado a escala nacional, los que den origen a la mayor parte de la producción ideológica sobre la problemática obrera.

Durante la regencia de María Cristina, a la difícil situación política se sumarán dos factores que se cebarán trágicamente con los sectores más débiles de la sociedad: el cólera y el hambre del año 1834. Las medidas adoptadas por el gobierno tendieron a controlar la situación sanitaria más que a socorrer a los afectados y a sus familias, limitándose a encauzar limosnas de particulares mediante suscripciones, pero sin establecer recursos propios ni plantear una acción asistencial sistemática y efectiva, ni si quiera en las emergencias.

Por otra parte, la necesidad de nuevos centros asistenciales llevó a recurrir a los edificios religiosos, transformando en hospicios y hospitales civiles conventos existentes en diversas poblaciones³³. La desamortización eclesiástica efectuada por decretos de 1836 y 1837, que tanto contribuirá a la consolidación del régimen liberal, significó la definitiva secularización de las actividades asistenciales que venía prestando la Iglesia, que el Estado tardaría tiempo en estar en condiciones de asumir. Dichas medidas tuvieron especial repercusión en los medios rurales donde muchos conventos y monasterios constituían el único apoyo asistencial práctico, por lo que su cierre obligó a que muchos campesinos tuvieran que emigrar a las ciudades en busca de ayuda, con el consiguiente incremento de mendigos en los caminos y centros urbanos.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR

2.1. LA DECADENCIA DEL MONTEPÍO MILITAR

La progresiva deficiente situación económica de todos los montepíos oficiales los abocaba irremediabilmente a su unificación en el seno del Estado. Con dicho objetivo, por Instrucción de 26 de diciembre de 1831, el Gobierno decidió

³³ Así se estableció con urgencia en 1834 en Madrid, el asilo de mendigos en el convento de San Bernardino ante la invasión de pordioseros que conoció la capital ese año por el hambre y la epidemia, y que fue durante muchos años el más conocido refugio de mendigos de Madrid.

incautarse de los fondos de los montepíos, percibiendo a partir de ese momento sus ingresos el Tesoro Público, comprometiéndose, a cambio, a levantar sus cargas; es decir, asumiendo la obligación de atender las necesidades de los empleados públicos tras su jubilación, así como de sus viudas y huérfanos.

Esta decisión significó de manera irreversible el principio del fin de los sistemas e instituciones de protección social específicamente castrenses, que iniciarán a partir de ese momento un proceso de paulatina homologación con los diseñados para el resto de los empleados públicos, generalmente en perjuicio de los militares.

Sin embargo, existe coincidencia en la doctrina en que la absorción de los montepíos oficiales por parte del Estado no obedeció tanto a la necesidad de solventar sus problemas y carencias, que habían llevado al descrédito de los montepíos, como a la política de desamortización que llevó al Estado a la incautación de los fondos de asociaciones de carácter asistencial y benéfico y a las propias necesidades de tesorería de la hacienda pública³⁴.

En realidad, no se trataba de suprimir el insuficiente sistema de los montepíos, sino tan solo de apoderarse de sus fondos pasando el control de los mismos a manos del Estado y comprometiéndose este, en consecuencia, a hacer frente a sus obligaciones.

Así pues, el Estado se convirtió en una especie de gran mutualidad que asumió el pago de las pensiones de los Montepíos con cargo a los Presupuestos del Estado, pero la identificación de los sujetos protegidos, los requisitos para tener derecho a las pensiones y el régimen jurídico de las mismas continuaron siendo los mismos³⁵.

La Ley de Presupuestos del Estado de 26 de mayo de 1835 se considera el origen del régimen de Clases Pasivas del Estado, pues consagra el compromiso del Estado de abonar las pensiones, hasta el momento pagadas por los montepíos oficiales, con cargo al Presupuesto del Estado³⁶. Pero no se produjo, sin embargo, como hubiera sido lógico, una regulación completa de las clases pasivas, ni introdujo modificación alguna en los reglamentos de los montepíos, que conti-

³⁴ En este sentido se pronuncia DE LA VILLA, L. E.: «La Previsión Social Mutualista de los Funcionarios Públicos del Estado», *RAP*, 1963, n.º 40, p. 131.

³⁵ En un primer momento, el Estado continuó percibiendo las «aportaciones del Montepío», pero al no disponer de una organización administrativa adecuada para ello, pronto se prescindió de las mismas. En este sentido se pronuncia CÁRDENAS, F. en el Prólogo a la obra de Manuel Augusto Asensio Casanova: *Derechos Pasivos de los empleados civiles y militares*, Madrid, 1928.

³⁶ Ley que aprobaba el presupuesto general de los gastos del Estado, de 26 de mayo de 1835, CDL 1835, tomo XX, pp. 180-243, «Artículo 1: se conceden créditos al Gobierno por la suma de 894.984.630 reales y 14 maravedís de vellón... para los gastos del año económico de 1835, aplicables de la forma siguiente, y según el pormenor que se acompaña... Clases pasivas de todos los ministerios, con sujeción a las disposiciones acordadas por las Cortes, 56.406.576 reales y 9 maravedís».

nuaron aplicándose a efectos de determinar el derecho a las pensiones y los requisitos y cuantía de las mismas, pese a su extinción formal.

De esta forma, Narváez distinguió entre las «mesadas llamadas de supervivencia», que hacienda abonaba a las viudas de los funcionarios civiles, de la secular y castrense «paga de tocas», cuya tramitación y liquidación siguió considerando privativas del Ministerio de la Guerra, a diferencia de las pensiones de retiro y viudedad, cuyo superior importe aconsejaba solo de la aprobación de la pensión, y dejar que el Tesoro asumiese el gasto. Prueba de esta continuidad son las disposiciones dictadas en los siguientes años respecto al Montepío Militar.

Así, por ejemplo, la de 18 de mayo de 1842 establecía:

«Que las pagas de tocas que se conceden a las familias de los militares como obligación peculiar que siempre ha sido del Tesoro Público han de hacerse efectivas por el Ministerio de Hacienda y que así estos pagos como los de las pensiones del Montepío Militar se abonen sin descuento alguno» y la de 26 de noviembre de 1848: «Que continúen pagándose las mesadas llamadas de supervivencia en la Hacienda civil y de tocas en la militar sin necesidad de comprender su importe en el presupuesto de gastos, debiendo satisfacer cada Ministerio las de su personal activo con el fondo de las vacantes que en él ocurran y el de Hacienda además las del pasivo»³⁷.

2.2. MEJORAS EN LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, LA VEJEZ Y LA INVALIDEZ MILITAR

Para potenciar la operatividad de la sanidad militar se creó el Cuerpo de Sanidad Militar, encuadrando en él a médicos, cirujanos y farmacéuticos³⁸.

En otro orden de cosas, para amparar a los soldados y marineros discapacitados se creó el Cuartel de Inválidos de Madrid y un Hospital de Inválidos de Marina en Sevilla³⁹ y, para proteger a sus huérfanas, fundó el Colegio de La Unión en Aranjuez⁴⁰.

³⁷ Reales Órdenes de 18 de mayo de 1842 y de 26 de noviembre de 1848, *apud* HERRÁIZ DE MIOTA, C.: «Los montepíos militares del siglo XVIII como origen del sistema de clases pasivas del Estado», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Sociología*, 56, 2005, pp. 201 y 202.

³⁸ Real Decreto de 30 de enero de 1836, formando un cuerpo para el servicio del Ejército de médicos, cirujanos y farmacéuticos, que se denominará de Sanidad Militar, CDL 1836, tomo XXI, pp. 39-44.

³⁹ Real Decreto de 20 de octubre de 1835, creando un Cuartel de Inválidos de Madrid, *Gaceta de Madrid*, n.º 300; otro de 24 de abril de 1836, mandando establecer un hospital de inválidos de Marina en el Colegio de san Telmo de Sevilla, CDL 1836, tomo XXI, pp.190 y 191.

⁴⁰ Real Decreto de 29 de octubre de 1835, *apud* DONDERIS GUASTAVINO, A. e ISABEL SÁNCHEZ, J. L.: *Historia de las Instituciones y Colegios de Huérfanos del Ejército de Tierra*, Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, Madrid, 1996, p. 17.

En mayo de 1836, presionada María Cristina por la Iglesia y el Ejército, sustituyó a Mendizábal por el moderado Francisco de Istúriz, quien suspendió la subasta del patrimonio eclesiástico, y los Oficiales y soldados dejaron de cobrar sus pagas, lo que generó un profundo malestar e irritación en las tropas. Los progresistas se movilizaron en apoyo de Mendizábal y, en agosto de 1836, protagonizaron un pronunciamiento militar: el Motín de la Granja de San Ildefonso. Como consecuencia de ello, la regente repuso en el Gobierno a los progresistas y se plegó a jurar la Constitución de 1812. Mendizábal recuperó el control del erario público, reanudó la venta de propiedades eclesiásticas, lo que permitió invertir en alimento y vestuario para el Ejército, así como mejorar la atención a los soldados enfermos y heridos.

El regreso de los progresistas al poder permitió también desarrollar el decreto que había previsto crear un Cuartel de Inválidos en Madrid, que finalmente fue ubicado en el desamortizado Convento dominico de Nuestra Señora de Atocha. El Cuartel de Inválidos abrió sus puertas a los primeros soldados en 1838, poniendo a su frente al capitán general Francisco Palafox, como comandante general de Inválidos. El convento acogió a militares y marinos de cualquier escala y graduación, incapacitados laboralmente por lesiones originadas en acto de servicio, hasta 1936.

En noviembre de 1839, el general Espartero se enfrentó con la regente, logró que marchara al exilio y ocupó su lugar. Desde este momento y durante gran parte del siglo XIX, los militares asumieron el liderazgo de los partidos políticos y de varios gobiernos.

Durante casi tres años (1840-1843), Espartero gobernó con el apoyo de los progresistas y de otros jefes militares. En 1841, tras distribuir a sus 236.981 veteranos en cinco cuerpos de Ejército, ubicados en Aragón, Castilla-León, Cataluña, Navarra y Valencia, comenzó a desarticular aquel desmesurado Ejército, premiando a cuantos oficiales y soldados se aviniesen a abandonar las filas con sustanciosas pensiones de retiro, cuya regulación servirá de inspiración para la posterior legislación reguladora de la materia: 30 por ciento del sueldo con veinte años de servicio, 40 con veinticinco, 75 con treinta, y 90 con cuarenta. Heridos e inutilizados obtendrían la pensión máxima, con independencia del tiempo servido, y el sueldo entero de su empleo quienes hubiesen perdido la vista o sufrido mutilaciones⁴¹.

Un pronunciamiento militar de los moderados en 1843, encabezados por Narváez, al que se unieron algunos progresistas, derrotó al regente en Torrejón de Ardoz, obligándole a exiliarse en Inglaterra. Para no tener que

⁴¹ Ley de retiros militares, 28 de agosto de 1841, CLE 1841, Y. XXVII, pp. 572-574.

nombrar otro regente se acordó adelantar la mayoría de edad a Isabel II, que entonces contaba 13 años de edad, comenzando así el reinado de Isabel II ⁴².

III. EL REINADO DE ISABEL II (1843-1868)

1. HACIA UN SISTEMA ASISTENCIAL MODERNO

Los últimos años de la década de los 40 resultaron decisivos para la estructuración legal de la asistencia. Por una parte, en 1849 se promulga la Ley general de beneficencia; y, por otra, aumenta el interés por la cuestión de la pobreza que atenaza a los trabajadores de la incipiente industria que la lenta marcha de la industrialización del país va incrementando, como consecuencia de las crisis periódicas del capitalismo.

En este momento histórico, se aúnan, pues, dos preocupaciones: de una parte, la de la burguesía que trata de construir un sistema jurídico-administrativo que consolide su orden social y económico; y de otra, la inquietud por la pobreza y sus nuevas formas, propias de la sociedad industrial que, si bien constituyen todavía un fenómeno incipiente, comienzan a preocupar a la vista de la experiencia de otros países.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, en el esquema ideológico del liberalismo modernista, la pobreza todavía se consideraba un hecho social natural, ligado a la ociosidad y a la ineptitud, con consecuencias en el orden político, por lo que no se plantea la necesidad de abordar el problema de manera global a través de políticas sociales públicas.

1.1. LA LEY GENERAL DE BENEFICENCIA (1849)

No obstante, al margen de estos planteamientos ideológicos, a mediados de siglo, la intervención del Estado en la cuestión asistencial de forma activa y eficaz, se hizo perentoria. Así, por Reales Decretos de 10 de marzo y de 28 de abril de 1847, dentro de una estructuración general de la Administración se procedió a constituir una Dirección General de Beneficencia, Corrección y Sanidad, como órgano administrativo especializado del Ministerio de Gobernación para la dirección de una amplia gama de instituciones y actividades: hospicios, hospitales, maternidades, manicomios, montes de piedad, etc. La

⁴² Real Decreto de 13 de mayo de 1844.

denominación de la dirección general sufrió continuas modificaciones a lo largo de los años cincuenta y sesenta, no así su estructura y competencias, asignándole, en ocasiones, servicios de naturaleza muy distinta, como los penales, pero se mantuvo prácticamente siempre el binomio beneficencia-sanidad, como servicio administrativo con rango de dirección general dentro del Ministerio de Gobernación⁴³.

Poco después de haber sido creada la Dirección General, se procedió a la promulgación, el 20 de junio de 1849 de una nueva Ley General de Beneficencia llamada a estar vigente durante muchos años. La ley de 1849 quedó complementada con un minucioso reglamento aprobado el 14 de mayo de 1852. Este conjunto normativo diseña un panorama netamente intervencionista y básicamente centralizador, permitiendo a la Iglesia, por otra parte, continuar participando en la labor asistencial, al situar en los órganos colegiados de gobierno de los distintos niveles a individuos tonsurados como miembros natos⁴⁴. Reconoce implícitamente el derecho de todo ciudadano necesitado a acogerse a la administración asistencial por su mera condición de tal, no por ninguna otra razón religiosa, filantrópica o altruista que suponga concesión gratuita. Y excluye de su ámbito toda prestación que no sea voluntariamente aceptada por parte del beneficiario, así como lo relativo al establecimientos de reclusión, correccional o disciplinarios⁴⁵.

La ley contempla una clasificación tripartita ya tradicionalmente consagrada en la materia, entre establecimientos generales (o de ámbito nacional), provinciales y municipales, en función del carácter de la asistencia prestada, y la procedencia de los fondos. En todos ellos es evidente el carácter jerarquizado y vertical de la estructura político-administrativa de las juntas de caridad, la absoluta intervención gubernamental en su composición y la significativa presencia eclesiástica. Ha de destacarse el interés que la ley demuestra por los socorros domiciliarios, considerándoles como campo preferente de la actividad de las juntas municipales.

⁴³ Durante los años 1853, 1856 y durante el Sexenio se denominó «Beneficencia, Sanidad, y establecimientos penales».

⁴⁴ En opinión de CARASA, P.: «La previsión social hasta el fin del Antiguo Régimen», en *La previsión social en la Historia, Actas del VI Congreso de Historia Social de España, Vitoria, 3-5 de julio de 2008*, Editorial siglo XXI, Madrid, 2009, p. 54, la beneficencia eclesiástica contaminó de arcaísmo la manera de abordar la cuestión social en España y cultivó una cultura tradicional protectora que no permitió arraigar la nueva cultura preventiva del reformismo social existente en otras latitudes centroeuropeas.

⁴⁵ El artículo 10 de la Ley General de Beneficencia de 1849 afirma que «los establecimientos de beneficencia son públicos» y el mismo artículo del Reglamento matiza que «son públicos y particulares», pero solo los costeados en su totalidad con fondos particulares tendrán tal condición.

La ley de 1849 representó un esfuerzo ordenador y funcional notable, pero, sin embargo, sus efectos y su funcionamiento no fueron inmediatos. Así, durante las décadas centrales del siglo, las prestaciones fueron irregulares, deficientes en muchas provincias y los establecimientos municipales y provinciales, cuando los hubo, se hallaron mediatizados por intereses clientelistas de orden público, religioso o personal. A mediados de siglo, el peso de la asistencia recaía en el ámbito provincial, siendo el campo preferente de la municipal la beneficencia domiciliaria.

De la escasa información que ha llegado a nuestros días, podemos destacar tres aspectos en la asistencia prestada en esta época. Por una parte, la conciencia de la proliferación de pobres: la pobreza es una situación en la que cae y recae periódicamente el trabajador, especialmente el del campo o un estado endémico de las familias trabajadoras. En segundo lugar, la abrumadora intervención de la caridad privada, frente a la asistencia pública, en la atención al problema. Y, en tercer lugar, la clara orientación «urbanocentrista», que el sistema asistencial tenía, olvidándose de la población rural necesitada, forzada por ello a acudir a las ciudades⁴⁶.

1.2. LA LEY ORGÁNICA DE SANIDAD DE 1855

En 1855, la reina Isabel II sanciona la primera Ley de Sanidad, con la que se ordena por primera vez de forma directa el sistema sanitario del Estado. Con ella se potencia el desarrollo de la salud pública bajo la supervisión del Ministerio de la Gobernación, extendiendo su actividad a través de las juntas provinciales, municipales y litorales para intentar configurar, a finales del XIX, un sistema sanitario fiable. Dicha ley, que estuvo vigente hasta los años cuarenta del siglo XX, establecía la obligación de los municipios de prestar asistencia médico-sanitaria a las familias pobres del lugar, creando puestos de médico titular para cubrirla y atender, simultáneamente, los asuntos de higiene pública.

La obligación impuesta a los municipios por la ley citada fue mantenida en la Instrucción general de Sanidad Pública de 12 de enero de 1904 y precisada en el Estatuto municipal y Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925, donde se instituyó la obligación de crear un servicio de ma-

⁴⁶ Siguiendo en esta materia a CASTRO ALFÍN, D.: «Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1868», en *Historia de la acción social pública en España, Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pp. 97-98.

tronas para la asistencia gratuita a embarazadas pobres, así como el contrato de un practicante titulado⁴⁷.

Por entonces, la estructura asistencial se organizaba en función de la administración encargada de la gestión de los diferentes establecimientos. Así, la asistencia gestionada por la administración provincial estaba constituida por hospitales y casas de maternidad, mientras que las corporaciones municipales, a través de las casas de socorro, se encargaban de las enfermedades «accidentales» así como del envío de los indigentes hacia los establecimientos generales. En esta faceta asistencial existió colaboración «público-privada» por parte de centros privados de beneficencia, tanto seculares, como vinculados a la Iglesia.

Si bien la Ley de Sanidad fue posteriormente objeto de desarrollo normativo, no se modificaron los pilares básicos de la misma y, prácticamente, todo lo que fuera asistencia sanitaria individual quedó relegada a la asistencia privada y a la beneficencia. La atención sanitaria se prestaba a las personas que determinaban las diversas instituciones, sin que existiese posibilidad alguna de reclamación. No existía, por tanto, un derecho a la asistencia sanitaria de la población.

No será hasta muy entrado el siglo XX cuando se empezará a reconocer, desde los poderes públicos, el derecho a la asistencia sanitaria con carácter general, superando la función inicial de prevención y protección de la salud de la población a la que se limitaban las instituciones públicas. De esta forma, el derecho a la asistencia sanitaria solo se reconocerá al amparo de las leyes en materia de derechos sociales de los trabajadores, en concreto, a partir de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, como se estudiará más adelante.

⁴⁷ El sistema sanitario español se ha caracterizado desde entonces por establecer dos conceptos de finitorios de lo que es la sanidad: el primero es aquel que se refiere a todas las medidas gubernativas encargadas de garantizar la salud colectiva, cuya traducción práctica es el dispositivo de higiene de enfermedades transmisibles, dependiente de la AGE en su mayor parte; y el segundo es el que se refiere a las medidas necesarias para la protección de la salud de las personas, individualmente consideradas. La traducción práctica de este concepto se concreta, a su vez, en dos alternativas diferentes: una, dependiente del Estado, que garantiza la asistencia individual a las personas que demuestren no tener recursos económicos suficientes –es decir, bajo el esquema de beneficencia social–; y otra es que cada persona se responsabilice individualmente de su propia salud a través del sistema del libre ejercicio profesional de los médicos. Este esquema, contenido en todas las leyes sanitarias, solo se quiebra, en lo que respecta a la salud individual sobre la base del libre ejercicio profesional, con la creación en 1942 del Seguro Obligatorio de Enfermedad, que garantiza al trabajador, a través del pago de una cuota, prestaciones sanitarias ejercidas por profesionales médicos asalariados. Con esta salvedad, práctica e importante, el sistema sanitario actual conserva la misma conceptualización que tenía en 1855.

2. EL EJÉRCITO LIBERAL

El triunfo de las armas isabelinas no supuso la inmediata pacificación del territorio peninsular, ni tampoco que los carlistas perdiesen adeptos entre la población. Por ello, el Ejército se convirtió en guardián del orden público, diseminado entre decenas de pequeñas guarniciones vinculadas a una base territorial fija. Además, en 1844 se crea la Guardia Civil, cuerpo policial de carácter militar destinado a mantener el orden en las zonas rurales y asegurar el libre tránsito de personas y mercancías.

2.1. LOS GENERALES POLÍTICOS Y LOS OFICIALES CORPORATIVOS

El reinado de Isabel II se caracterizó por el intervencionismo militar en política, generalizándose los pronunciamientos de altos mandos militares como procedimiento habitual utilizado para desplazar del poder al partido político gobernante, ya fuera moderado o progresista, hasta el punto de que algunos historiadores han denominado a este periodo de la historia de España como el *régimen de los generales*⁴⁸. Con ello se hace referencia a un modelo de Ejército politizado, «pretoriano», en el que los generales se erigen en árbitros de la situación, en el instrumento fundamental, tanto para la defensa efectiva de la legitimidad dinástica e ideológica y de la monarquía constitucional, como para el ejercicio ordinario y extraordinario del poder gubernamental. Cada partido se procuraba los servicios de un general de prestigio, denominado *espadón* dispuesto a pronunciarse cuando las circunstancias fueran propicias.

Los veinticinco años de reinado efectivo de Isabel II estuvieron marcados por la alternancia en el poder de los partidos liberales burgueses, llamados *dinásticos*, que eran realmente agrupaciones de notables encabezados por militares: el partido moderado, liderado por Narváez; y el progresista, liderado por Espartero. Los generales asumieron de esta manera, con todas las consecuencias, los espacios de liderazgo político que los hombres civiles de partido no supieron o no se les dejaron ocupar.

Es cierto que la debilidad institucional de la monarquía isabelina fomentó la intervención de los militares en política, pero en ello también influyeron otros factores, como fue el hecho de que los generales, tras ser proclamados «caudillos de la libertad», por su victoria sobre los carlistas, consideraron que

⁴⁸ Vid., PABÓN y SUÁREZ DE URBINA, J.: «El régimen de los generales», en *La subversión contemporánea y otros estudios*, Narcea, Madrid, 1971, pp. 241-247.

tal título les avalaba para continuar garantizando las libertades conquistadas en los campos de batalla, convertidos, ahora, en líderes de diversas tendencias políticas. Pero también hay autores que piensan que la proclive intervención de los militares decimonónicos en la política obedeció a un cierto sentimiento de frustración profesional o económica⁴⁹.

No obstante, pese al protagonismo político de unos cuantos generales, lo cierto es que el papel del Ejército durante este periodo fue bastante discreto y la oficialidad, tanto a nivel corporativo como individual, resultó más perjudicada que beneficiada, desde el momento en que sus jefes se convirtieron en políticos profesionales.

Por lo que respecta a la oficialidad, el gran número de cuadros de mandos reclutados para la Guerra de la Independencia, todavía más acusado durante la Guerra Carlista, originó el monstruoso crecimiento del cuerpo de oficiales. Por poner un ejemplo, a principios del siglo XIX, había un oficial por cada 20 soldados; en 1868, la proporción era de uno por cinco y existían unidades en que el número de mandos igualaba al de la tropa. Esta masificación de los cuadros de mando, derivada sobre todo de la Guerra Carlista, desposeyó a la carrera militar del prestigio social de antaño.

Los compromisos partidistas adquiridos por el alto mando privaron a los militares de los puestos administrativos que había monopolizado durante el Antiguo Régimen y la configuración de una compleja Administración pública mermó su capacidad adquisitiva, a la vez que limitó las prestaciones sociales obtenidas durante los reinados anteriores, al tener que distribuirse el presupuesto entre un mayor número de funcionarios que, a su vez, habían comenzado su propia conquista de beneficios socio-profesionales.

A este respecto, desde mediados del siglo XIX, la elevación del nivel medio de vida determinó un aumento de las necesidades públicas, a la vez que el progreso tecnológico creaba medios más eficaces y complejos para satisfacerlas. Todo ello derivó en un intervencionismo creciente de la Administración, la extensión y complejidad de los servicios públicos y, en consecuencia, la obligada multiplicación y profesionalización de empleados públicos requeridos para su adecuado funcionamiento⁵⁰.

⁴⁹ En este sentido se pronuncia CEPEDA GÓMEZ, J.: «El pronunciamiento, ¿una apuesta por el liberalismo?», en *Guerra, Ejército y sociedad en el nacimiento de la España contemporánea*, MADOC-Universidad de Granada, Granada, 2009, p. 482.

⁵⁰ En las primeras décadas del siglo XIX, sobre todo a partir de la muerte de Fernando VII, se inicia un periodo de reglamentación progresiva, aunque fragmentada, que supondrá la liquidación del antiguo régimen marcado por la pura discrecionalidad y la falta de seguridad del funcionario, tanto en su empleo como en sus derechos pasivos, con lo que se irá perfilando un estatuto del funcionario. Así, por lo que se refiere al empleo, durante todo el siglo irán apareciendo numerosas normas que intentarán reglamentar el acceso a los puestos,

Por otra parte, la proliferación de centros de enseñanza dedicados a la formación de oficiales y la apertura de la oficialidad a las clases medias y bajas como consecuencia de la necesidad de improvisar oficiales durante la Guerra de la Independencia, ocasionaron un importante cambio estructural en el perfil del militar profesional⁵¹. La formación especializada en academias militares y el escalafonamiento posterior, originaron una conciencia profesional de identidad, de pertenencia a un colectivo singular, mucho más sólida y excluyente que la derivada de los vínculos estamentales que unían a la oficialidad del siglo anterior.

De esta manera, la institución militar inició la tendencia corporativa que terminaría por ser su principal seña de identidad, y que queda definida por los siguientes rasgos: ingreso por oposición en una academia militar, superación de un programa de enseñanza reglado, con clara propensión a cursarlo en régimen de internado y progresiva tendencia hacia la tecnificación; y, al terminar los estudios, encasillamiento en un escalafón regulador de ascensos, destinos y retiros. Será, por tanto, durante el reinado de Isabel II, cuando la oficialidad española inicie el importante proceso de conversión que definitivamente la transforme, desde su anterior condición de servidores del monarca, en un cuerpo profesional al servicio del Estado.

2.2. LOS SOLDADOS DE QUINTA

A finales del siglo XVIII, la inmensa mayoría de los soldados eran españoles, europeos y americanos que se habían amoldado a la vida militar y consideraban el servicio de las armas como una profesión y el cuartel como su casa. Eran hombres que no se tenían que preocupar de su comida diaria ni de

clasificación, ascensos, etc. El primer intento serio de ordenación general de la función pública en España, que sienta las bases para el progresivo avance hacia la consecución de un estatuto del funcionario público, será el Real Decreto de 18 de julio de 1852, debido a Bravo Murillo. Con dicha norma, comienza a implantarse el sistema del mérito, en oposición al sistema del botín o cesantía, conforme al cual los puestos públicos eran una recompensa por la fidelidad al partido que gobernaba y la permanencia en el mismo dependía de la del propio partido que había nombrado al funcionario, por lo que la politización y el servilismo del funcionario era absoluta. Los principales objetivos de esta norma eran acabar con la arbitrariedad en los nombramientos y la ordenación común de las retribuciones, para lo cual, procede, a estos efectos, a clasificar los puestos en categorías, abandonando la expresión «Cuerpo de funcionarios». A partir de entonces, se inicia un proceso irreversible para la consecución de un estatuto funcional, y, sobre todo, la inamovilidad del empleado público que se consideraba fundamental para acabar con la situación de inseguridad y arbitrariedad en que se encontraban. La incesante labor legislativa llevada a cabo por los distintos departamentos ministeriales culminará, muchos años después, en la promulgación de la ley de Bases de 22 de julio de 1918, que, como se estudiará más adelante, contendrá un auténtico estatuto de la Función Pública.

⁵¹ Fernando VII sustituyó en 1836 las pruebas de nobleza para acceder a la escala de oficiales, por las de limpieza de sangre, consistentes en acreditar linaje de cristiano viejo, sin antecedentes familiares judaicos o moriscos. Estas últimas fueron finalmente abolidas en 1865.

su vestimenta, que gozaban de un buen salario, en comparación con el resto de la población, asistencia sanitaria gratuita y que pertenecían al único colectivo español que tenía asegurado el sustento en la vejez.

Como vimos en el epígrafe precedente, la Revolución Francesa dio al traste con el modelo anterior. La noción de *ciudadano-soldado* trajo consigo la desprofesionalización de la tropa y la desaparición del oficio de soldado. Desde entonces, el joven que vestía el uniforme de soldado prestaba servicio durante seis u ocho años y regresaba al hogar como licenciado, pero no como jubilado⁵².

El volumen de reclutamiento dependía de las necesidades del Ejército, que, a su vez, venían determinadas por los sucesos políticos y militares de cada momento⁵³. Aunque la mayoría de los soldados procedía de los mismos estratos sociales que en los ejércitos de la Ilustración, es decir, de las capas más desheredadas del campo español, en otros muchos aspectos sufrieron una profunda transformación durante los años que comprende este epígrafe.

El principal cambio fue que el soldado profesional del siglo XVIII se convirtió en el soldado de reemplazo del XIX, como consecuencia de las exigencias bélica del país en una complicadísima coyuntura histórica. La transición desde el complejo entramado de tropas profesionales, que servían al rey, hasta llegar a la configuración de un Ejército basado en soldados eventuales al servicio de la nación, es decir, de sus conciudadanos, se caracterizó tanto por sus vaivenes conceptuales, muchas veces contrapuestos, como por la complejidad de su propia evolución.

Los siete años de la Guerra Carlista se caracterizaron por la completa movilización de la población rural masculina⁵⁴. El alistamiento de tan grandes contingentes puso de manifiesto la necesidad de reformar y mejorar la normativa de reclutamiento. Por otra parte, la revolución de ideas, principios e insti-

⁵² Recuerda PUELL DE LA VILLA, F. en *Historia del ejército en España*, ob. cit., p. 90, que si al acceder al trono Carlos IV, el 90 por ciento del ejército lo integraban soldados profesionales, cuando Isabel II fue destronada, solo una décima parte la tropa procedía del voluntariado, incluyendo en esta última categoría a los quintos que se habían reenganchado al cumplir su tiempo de servicio. El giro de 180 grados en la composición de los efectivos del ejército, clasificados por su sistema de reclutamiento, condicionó muchos aspectos de la institución militar.

⁵³ Siguiendo COMIN, F.: «Los presupuestos de las fuerzas armadas», en *Historia Militar de España, Edad Contemporánea I. El siglo XIX*, ob. cit., p. 231, entre 1840 y 1860 se llamaron a filas a unos 25.000 reclutas al año, salvo en los periodos de emergencia, como fue 1848, cuando fueron alistados varios reemplazos en un año. En la década de 1860, las quintas oscilaron en torno a los 35.000 hombres. Con las guerras carlista y cubana, los reclutas decretados ascendieron 80.000 en 1873, 125.000 en 1874 y 100.000 en 1876.

⁵⁴ Solo en el lado liberal se decretaron durante la contienda nueve quintas que llamaron a filas a un total de 370.000 hombres.

tuciones que el cambio político había ocasionado reclamaba con urgencia la reforma de aquella legislación.

Llegados a este punto, debemos precisar que la Guerra Carlista y sus sangrientos ensayos catalanes de 1822 y 1827 enfrentaron dos modelos de reclutamiento muy diferentes. Las tropas estatales estaban compuestas por hombres alistados por la fuerza de la ley, con escaso respaldo político y económico y ajenos al conflicto ideológico que se debatía en el campo de batalla. Eran soldados que obedecían por la fuerza de la costumbre y de la disciplina. Por contra, los llamados *facciosos* eran voluntarios movilizados en defensa de su credo religioso, de sus costumbres y de sus privilegios forales, amparados lógicamente por sus convecinos y que contaban con suficientes recursos económicos, extraídos de grado o por fuerza de los terratenientes, comerciante e industriales de las regiones y provincias donde ejercían su influencia. Estos cobraban un sueldo generoso y disfrutaban de una logística solvente.

La necesidad de reclutar hombres durante los siete años que duró la contienda y la periodicidad de los reemplazos ocasionaron la masificación del ejército, creando un ejército macrocefálico. Después de Vergara, el pueblo fue asumiendo que la forma constitucional de gobierno era un hecho irreversible que conllevaba la que entonces se empezó a llamar «contribución de sangre». No obstante, la burguesía consiguió acomodar el mandato constitucional sobre la universalidad del servicio de las armas a sus propios intereses particulares, dictando una legislación que permitía a los más ricos delegar «el honor de servir a la Patria» sobre los desfavorecidos, que llegaron a considerar la quinta como otro de los numerosos perjuicios derivados del régimen liberal.

Por otra parte, las capas inferiores de la población, que a finales del XVIII aun se resentían del sorteo anual, comenzaron por aceptar resignadamente «servir al rey» de forma periódica en pleno proceso revolucionario. Después asumieron la «contribución de sangre» como un imperativo del sistema de libertades políticas, bajo el mando de los *héroes* de las guerras civiles, y, por último, se consideraron agraviadas al ver que esta carga recaía exclusivamente sobre sus espaldas, renegando de la insolidaridad social de los liberales.

De esta forma, en los años inmediatamente anteriores a la revolución de 1868, la cuestión de las quintas se había convertido en un gravísimo problema social, con suficiente proyección política como para coadyuvar al destronamiento de Isabel II, lo que comenzó a preocupar a las clases dirigentes⁵⁵.

⁵⁵ Como afirma COMIN, F.: *ob. cit.*, p. 231-233, el Estado liberal mantuvo un sistema de reclutamiento complejo, basado en los cupos y las exenciones. Entre las exenciones del servicio militar estaban la circunstancia de ser hijo único o de padecer algún defecto físico. Pero también había otras formas de evitar la incorporación a filas, que eran más empleados en tiempos de guerra. Algunas eran ilegales, como la

En síntesis, el reclutamiento liberal partió de los sistemas utilizados por el Antiguo Régimen, los cuales sufrieron los siguientes cambios: la recluta voluntaria quedó devaluada y se convirtió en un sistema auxiliar y secundario; la leva forzada desapareció y el sorteo esporádico de hombres del tercer estamento se convirtió en el sorteo anual de jóvenes de clase baja.

El 2 de noviembre de 1837, la reina gobernadora sancionó la nueva ley de reemplazos, definiendo un sistema acorde con la ideología liberal. En ella, eran ya evidentes los rasgos de modernidad: tratamiento estadístico de la distribución de los cupos, regulación anual de las operaciones del alistamiento y sorteo y creación de órganos especializados en la Administración y control del reclutamiento. El 26 de junio de 1867 el Congreso de los Diputados aprobó la última ley de reemplazos del reinado de Isabel II, que estableció un servicio militar de cuatro años en activo y otros cuatro en reserva.

3. EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR

3.1. EL AUGE DE LA SANIDAD MILITAR

A partir de la mayoría de edad de Isabel II, los regimientos se fueron vinculando a las ciudades y, ante la necesidad de disponer rápidamente de numerosos acuartelamientos permanentes, Narváez habilitó los muchos conventos desamortizados por Mendizábal que no habían encontrado comprador, para dar cobijo a las tropas, recurso que fue también utilizado para dotar de hospitales militares a las poblaciones que carecían de él.

Una de estas poblaciones era Madrid, donde ahora se concentraban miles de soldados y cuya única guarnición permanente había sido la que protegía al monarca y al Palacio Real. Ante la perentoria necesidad de contar con un hospital se recurrió a colocar a los enfermos en el desamortizado convento de Atocha y en la cárcel del Saladero, de donde muy pronto fueron trasladados al antiguo Seminario de Nobles. Dotado de 600 camas repartidas por 24 salas, que eran atendidas por 17 médicos, se convirtió en el primer hospital militar de

automutilación o la emigración (prófugos). Pero otras estaban permitidas, como la contratación de un sustituto y la compra al Estado de la redención del servicio militar, que además aportaba ingresos al presupuesto del Estado. La redención pecuniaria fue introducida en 1837 por Mendizábal y se mantuvo hasta 1912, siendo de mayor importe la exención para evitar ir al ejército colonial, por el grave peligro que suponía la guerra. Los fondos obtenidos de la redención se destinaban, originalmente, al Fondo de Redenciones y Enganches del Servicio Militar para pagar el enganche de voluntarios, siendo finalmente absorbidos por el presupuesto del Estado. Todo ello se interpretó por la sociedad como un «impuesto personal» que los ricos pagaban en metálico y los pobres, en sangre.

Madrid. Lo inadecuado de la instalación hizo que, transcurridos casi veinte años, ya en vísperas de la Guerra de África de 1860, O'Donnell optase por edificar uno de nueva planta en Carabanchel, que con los años dará lugar al Hospital Gómez Ulla, actual Hospital Central de la Defensa, aunque su construcción se demoraría treinta años, no llegando a entrar en servicio hasta 1896.

En 1846 se aprobó el postergado Reglamento del Cuerpo de Sanidad Militar, que estableció una plantilla de 232 médicos, aproximadamente uno por cada 500 soldados, y 32 farmacéuticos. En tiempo de paz, entre otras funciones, se les encargaba asistir a los oficiales y a sus familias, «que gusten de servirse de sus conocimientos», inclusive en sus domicilios –algo que no contemplaba el reglamento de 1829–. Se les encomendaron tres misiones: hospitalizar a la tropa, atenderla en el cuartel y velar por su higiene. En caso de guerra, el Reglamento preveía instalar hospitales de sangre en las divisiones, y de campaña, en los cuerpos de ejército; organizar compañías de sanidad en cada regimiento para evacuar a los heridos, y formar «brigadas facultativas», embrión de las futuras Tropas de Sanidad, compuestas por un médico y un practicante de medicina, y un ayudante y un practicante de farmacia, provistas de botiquines, parihuelas y depósitos de medicamentos⁵⁶.

Al año siguiente se creó el Cuerpo de Sanidad de la Armada, organizado de forma similar al anterior. Los médicos que se integraron en él pronto lograron recuperar el merecido prestigio que habían tenido sus antecesores del siglo XVIII, entrando en competencia con sus compañeros de tierra⁵⁷.

Durante la época moderada, se potenció el Cuerpo de Administración Militar, lo que este aprovechó para arremeter contra el de Sanidad, logrando los administrativos hacerse con la gestión directa de los hospitales militares y suprimiendo los establecimientos más pequeños. La red hospitalaria castrense quedó así reducida a 17 hospitales, situados en Algeciras, Alicante, Burgos, Cartagena, La Coruña, Elizondo, Ferrol, Mahón, Málaga, Palma de Mallorca, Pamplona, Santoña, Sevilla, Valencia, Vigo, Vitoria y Zaragoza. Los de Berga, Córdoba, Écija, Ibiza, Medinasidonia, Morella, Osuna y Salamanca se eliminaron y quedaron pendientes de calificación los surgidos durante la Guerra Carlista en Bilbao, Estrella y Logroño. La atención a la tropa de las guarniciones donde se había suprimido el hospital se encomendó a las Juntas de Beneficencia locales.

⁵⁶ Reglamento del Cuerpo de Sanidad Militar. 7 de septiembre de 1846, CLE 1846, tercer trimestre, tomo XXXXVIII, n.º 895, pp. 292-326.

⁵⁷ Reglamento del Cuerpo de médicos-cirujanos de la Armada, 7 de agosto de 1847, CLE 1847, 2ºcuatrimestre, tomo XLI, n.º 523, pp. 473-497.

Tras el golpe de Estado de los progresistas, Isabel II nombra jefe de gobierno al general Espartero, dando comienzo al llamado Bienio Progresista. O'Donnell, nombrado ministro de la Guerra, mostró una decidida inclinación hacia los médicos en perjuicio de los administrativos, a los que retiró de la gestión directa de los hospitales. Poco después, al reformar el reglamento del Cuerpo de Sanidad Militar, cambió la denominación de los empleos de médicos y farmacéuticos (inspector, subinspector de primera, de segunda, de tercera y entrada), ajustó sus plantillas al nuevo despliegue peninsular; dotó plazas en Cuba, Puerto Rico y Filipinas; previó la formación de cuadros eventuales para caso de guerra; creó una Escuela Práctica de Medicina en Madrid, para instruir a los médicos y farmacéuticos en las peculiaridades de la sanidad castrense, y reforzó el papel del médico mayor que situó en cada hospital⁵⁸.

El artículo del citado reglamento que contemplaba la asistencia domiciliaria a las familias de militares se redactó en los mismos términos que en 1846, pero, seis meses más tarde, esta prestación se hizo extensiva a cualquier oficial, estuviese o no destinado en una unidad armada (únicas que contaban con médico), con el inconveniente de no precisar los facultativos encargados de cubrir este servicio, y dejar sin él a cuantos residiesen en pueblos o ciudades sin guarnición ni hospital militar: «todo individuo empleado en servicio militar, y sus familias, tendrán el derecho a ser asistidos en sus enfermedades por el Cuerpo de Sanidad Militar del Ejército en todas las poblaciones donde residieren oficiales castrenses»⁵⁹.

3.2. LA PROTECCIÓN DE LA INVALIDEZ Y LA VEJEZ DE LOS MILITARES

El 20 de noviembre de 1847 se aprobó el Reglamento del Cuerpo y Cuartel de Inválidos del que fue promotor el general Fernando Fernández de Córdova, que, con levísimos retoques, mantendrá su vigencia hasta 1937. El Reglamento de Inválidos de 1847 amplió y limitó a la vez la normativa que hasta ese momento había regido la institución creada por Felipe V. La amplió porque, desde ese momento, amparó «a todos los individuos del Ejército permanente, de la reserva y de la Armada, que se hayan inutilizado en su defensa, y a cualquiera otro español que se halle en igual caso», y la limitó, porque solo

⁵⁸ Reglamento del Cuerpo de Sanidad Militar, 1 de julio de 1855, CLE 1855, 2.º cuatrimestre, tomo LXV, n.º 423, pp. 348-388.

⁵⁹ Real Orden resolviendo que los Jefes y oficiales del Ejército en servicio y sus familias sean asistidos en sus enfermedades por los oficiales castrenses, 3 de diciembre de 1855, CLE 1855, tercer cuatrimestre, tomo LXVI, n.º 878, pp. 459.

acogería a los «mutilados y los totalmente inutilizados en campaña o en función del servicio de armas», quedando por primera vez excluidos los achacosos y los ancianos⁶⁰.

El ingreso en el Cuartel de Inválidos de Atocha era de carácter voluntario y a instancia del interesado. Para tramitar la solicitud y entrar provisionalmente en el cuartel, era requisito indispensable pasar reconocimiento ante un tribunal médico local, formado por «dos o más facultativos castrenses, que certificarán bajo su conciencia y honor, el grado de inutilidad del aspirante». Nada más llegar el solicitante al Convento de Atocha, un segundo tribunal, compuesto por «el primer Médico-cirujano de los Hospitales militares de esta Corte, el del Cuerpo de Inválidos y otro que se designe el Director general del Cuerpo de Sanidad militar», debería confirmar el dictamen anterior.

Tras el cese de Narváez, O'Donnell, ministro de Guerra, en febrero de 1859, retocó ligeramente el Reglamento del Cuartel de Inválidos e incrementó sensiblemente las pensiones de retiro del personal militar permitiéndoles jubilarse con la pensión mínima del 30 por ciento del sueldo, una vez cumplidos doce años de servicios, y con la máxima del 90 por cierto, si completaban cuarenta⁶¹.

En 1860, recién finalizada la Guerra de África, por la Ley de 8 de julio de 1860, el parlamento aprobó un conjunto de indemnizaciones para las víctimas de

⁶⁰ Reglamento para el gobierno, administración y orden interno del Cuartel de Inválidos, 20 de noviembre de 1847, *apud* VALLECILLO, A.: *Ordenanzas de S. M para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos, ilustradas por artículos con las Reales órdenes expedidas hasta la fecha de esta edición*, Madrid, Imp. de los Señores Andrés y Díaz, 1851, tomo II, pp. 154-156.

⁶¹ Llegados a este punto, es preciso recordar la regulación de las pensiones de jubilación e incapacidad reconocidas en esta época para el resto de los empleados públicos. En este sentido, la Ley de Presupuestos de 26 de mayo de 1835, estableció como requisito necesario contar con 20 años de servicios mínimos reconocidos para la concesión de pensión de jubilación al empleado público, graduando la pensión de la siguiente manera: dos quintas partes de sueldo a los que acreditaran 20 años de servicios, tres quintas partes a los que pasaran de 25 años y cuatro quintas partes a los que hubieran completado 35 años de servicios. El artículo 17 establecía que «no se concederán jubilaciones sino a empleados que pasen de cincuenta años de edad o a los que por sus achaques se hallen en absoluta imposibilidad de servir, debiendo en ambos casos tener, al menos, veinte años de servicios». Por tanto, no existía en ese momento una jubilación de oficio, sino que se concedía a solicitud del interesado, siempre que hubiera cumplido los 50 años de edad y 20 años de servicio; o bien, antes de esa edad, por imposibilidad absoluta de servir. Será el Estatuto de Bravo Murillo, de 1852, donde aparezca por vez primera la jubilación de oficio, pero solo en caso de incapacidad, y no por el cumplimiento de una determinada edad, así el artículo 5 decía: «Podrán ser jubilados por imposibilidad absoluta de servir...», es decir, a iniciativa de la Administración sin necesidad de previa solicitud del funcionario. La Ley de Presupuestos, de 25 de junio de 1855, eleva la edad para obtener la jubilación voluntaria a los 60 años; o bien, demostrar la absoluta imposibilidad física para continuar en servicio activo. Será la Ley de Presupuestos de 1866 la que introduzca la jubilación forzosa por edad a los 65 años de edad. Años más tarde, la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892, endurece los requisitos para la jubilación voluntaria de los funcionarios civiles al exigir 40 años de servicios. La jubilación forzosa por ministerio de la Ley se establecerá años después en los Reales Decretos de 16 de febrero y 15 de marzo de 1901, quedando así perfiladas las tres modalidades de jubilación de los funcionarios: forzosa por edad, voluntaria y por incapacidad permanente, que se regularían posteriormente en el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 y que aun subsisten. *Vid.* LÓPEZ LORENZO, Á., en *ob cit.*, pp. 43-47.

la guerra que se utilizaría para aprobar todas las concedidas hasta la Guerra Civil⁶². Dicha ley distinguía tres tipos de indemnización económica, en función del empleo y de la gravedad de las lesiones, y concedía acceso libre a la carrera militar a los huérfanos de oficial y reserva de plazas en los cuerpos de la Guardia Civil, Carabineros, Policía Municipal, Guardería de Montes, etc., y empleos de conserjes, porteros, etc., en edificios públicos, para los soldados damnificados⁶³.

En 1864, el general José Marchesi, ministro de la Guerra, reformó el Reglamento del Cuartel de Inválidos de O'Donnell, incrementando el sueldo de los acogidos en el Cuartel de Atocha e introduciendo una importante novedad para el futuro de la institución: autorizar el ingreso de los discapacitados a consecuencia de servicios prestados en tiempo de paz, siempre que estuviese «plenamente justificada la causa del accidente que aleguen, y que la inutilidad sea consecuencia forzosa del mismo»⁶⁴.

Dos años después, en agosto de 1866, Narváez, siendo ministro de Guerra, fijó por primera vez topes de edad para el pase a la situación de retiro forzoso, a fin de acomodar la normativa militar a la legislación de clases pasivas, que desde 1855 autorizaba a los funcionarios civiles a solicitar la jubilación al cumplir sesenta años. Los generales quedaron, una vez más, exceptuados de la norma, y las edades de retiro forzoso se establecieron en sesenta y dos años para los coroneles, sesenta para tenientes coroneles y comandantes, cincuenta y seis para capitanes, y cincuenta y uno para tenientes y subtenientes. Como era habitual, la pensión se calculaba en función del sueldo y del tiempo servido, fluctuando desde el 30 por ciento con veinte años de servicio, al 90 por ciento con treinta y cinco⁶⁵.

3.3. LA ABSORCIÓN DE LOS MONTEPÍOS POR EL ESTADO

La vida lánguida que venía arrastrando el Montepío Militar, desde que el Estado decidió incautarse de sus fondos, tocaba a su fin. En 1848 se disolvió su Junta de Gobierno, por no tener «más objeto que entender de las instancias

⁶² Ley señalando las recompensas a los individuos del Ejército heridos o inutilizados en campaña y a las viudas y huérfanos de los muertos, 8 de julio de 1860, CLE 1860, 2.º Semestre, tomo LXXXIV, n.º 377, pp. 41-44.

⁶³ La indemnización era acumulativa, cifrada según el empleo entre el 115 y 120 por ciento del sueldo en caso de ceguera o mutilación, y entre el 35 y el 50 por ciento las de viudedad.

⁶⁴ Reglamento orgánico para el gobierno y administración del Cuerpo y Cuartel de Inválidos, 20 de julio de 1864, CLE 1864, 2.º semestre, tomo XCII, n.º 578, pp. 167-193.

⁶⁵ Real Decreto fijando las edades para expedir el retiro forzoso a los jefes y oficiales del Ejército, 11 de agosto de 1866, CLE 1866, 2.º semestre, tomo XCVI, n.º 542, pp. 430 y 431.

de matrimonios militares y pensiones del Monte», y sus competencias fueron traspasadas al Tribunal Supremo de Guerra y Marina, institución que, bajo distintas denominaciones, continuaría tramitando las solicitudes de pensión hasta 1987⁶⁶. A partir de este año, al asumir la Sala Quinta del Tribunal Supremo las competencias del Consejo Supremo de Justicia Militar, el reconocimiento de los derechos pasivos del personal militar pasó a ser responsabilidad de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

No obstante, la absorción de los fondos de los Montepíos por parte de la hacienda pública no supuso un cambio en la regulación de las pensiones, sino que las primeras manifestaciones de auténticas clases pasivas no hicieron sino incorporar, con todas sus deficiencias, lo que se venía aplicando en el seno de los distintos montepíos de funcionarios. Todo ello, con el agravante de que el Estado no solo continuó abonando, durante más de un siglo, las pensiones de quienes habían estado incorporados a los montepíos y colaborando, por tanto, a su formación, sino que también reconoció el derecho –y asumió el pago– de las pensiones de funcionarios de nuevo ingreso tras la extinción de los montepíos y que, por tanto, no habían contribuido a su financiación⁶⁷.

Es más, en los años posteriores a la absorción, el Estado dejó, en muchos casos, de percibir las aportaciones sociales, con lo que el sistema de protección perdió su apariencia mutualista y pasó a hacer gravitar el coste de las pensiones exclusivamente sobre los presupuestos del Estado.

El mantenimiento de la ficción de los montepíos una vez declarada, al menos formalmente, su extinción, supuso una corrupción del sistema y una situación de injusticia evidente que fue objeto de duras críticas, que se fundamentaban, resumidamente, en tres motivos. En primer lugar, se criticaba la desigualdad que generaban, ya que, de una parte, como consecuencia de la continuidad del sistema de montepíos, había categorías y clases de funcionarios que no tenían derecho a pensiones por no haberse constituido para ellos un Montepío y, de otra, entre los que tenían ese derecho, existían considerables diferencias entre los diferentes grupos o categorías de funcionarios.

⁶⁶ Real Orden extinguiendo la Junta de gobierno del Monte-pío militar, 31 de julio de 1848, CLE 1848, 2º cuatrimestre, tomo XLIV, pp. 252 y 253.

⁶⁷ Las pensiones de los montepíos se siguieron abonando bastante tiempo después de la entrada en vigor del Estatuto de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto de 22 de octubre de 1926, puesto que su artículo 1 establecía que se regirían por la legislación anterior las pensiones de jubilación, retiro, viudedad, orfandad y en favor de los padres de los empleados públicos civiles y *militares* «que hubieran ingresado en el servicio del Estado con anterioridad al 1 de enero de 1919 y no se hallen al servicio activo del mismo el día 1 de enero de 1927, ni vuelvan a dicho servicio con posterioridad al día últimamente citado».

En segundo lugar se criticaba el intervencionismo estatal por la asunción por el Estado de un protagonismo, en cuanto a la previsión social que, en esa época, se consideraba que debería quedar a la libertad del individuo. Por último, se denostaba la carga excesiva que suponía para la hacienda pública el pago de las pensiones a los funcionarios, por la continuidad del sistema financiero de los montepíos, incrementada por las incorporaciones discrecionales de funcionarios⁶⁸.

Las deficiencias advertidas trataron de ser corregidas en varias ocasiones por el legislador. Al mismo tiempo que van progresivamente desapareciendo los montepíos oficiales, comienzan los intentos de promulgación de un estatuto de clases pasivas. El Proyecto de Ley de 20 de mayo de 1862 pretendió crear las denominadas «pensiones del Tesoro» para funcionarios, sus viudas y huérfanos, no incorporados a ningún montepío, de lo que se deduce que solo los que sí lo estaban alcanzaban alguna protección.

Dicho Proyecto fue puesto parcialmente en vigor por la Ley de Presupuestos de 25 de junio de 1864, la cual, en su artículo 15.1, señalaba que «hasta que se publique la Ley General de Clases Pasivas, las viudas y huérfanos de los funcionarios públicos no incorporados actualmente a los montepíos tendrán derecho a pensión del Tesoro». Pero cuatro años más tarde, el Decreto-ley de 22 de octubre de 1868 suspendió la aplicación de este artículo de la Ley de 1864, con efectos retroactivos, volviendo al régimen anterior, es decir, al establecido por los Reglamentos de los distintos montepíos.

Por otro lado se suceden propuestas de reforma que van desde la modificación de la legislación en cuanto a la determinación del haber regulador, incompatibilidades, cómputo de años de servicio y otras variables que influyen en el cálculo de las cotizaciones y las pensiones, hasta las más valientes, que plantean deslindar los fondos destinados a las pensiones del Presupuesto del Estado, formando un gran montepío o asociación mutua forzosa que administrara tales fondos para el pago de las pensiones.

La situación desembocará en la creación de una Comisión para la formulación de un Proyecto de Ley sobre Clases Pasivas, que introdujera un principio de racionalidad y de tratamiento unitario. Se trataba de poner fin a una situación normativa fragmentada y compleja, producto de diversas épocas y de sistemas muy diferentes, que daba lugar a muchas reclamaciones y resoluciones, a veces, hasta contradictorias, con la consiguiente inseguridad jurídica.

⁶⁸ Vid., MIQUEL IBARGUEN, L. M.: «Clases Pasivas», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo II, Madrid, 1884, p. 158.

Por lo que respecta al Montepío Militar, tras casi un siglo de existencia, fue suprimido por Real Decreto de 23 de febrero de 1857 que disponía:

«Las viudas y huérfanos de militares, a quienes según las disposiciones vigentes corresponda viudedad o pensión de orfandad, la cobrarán del Tesoro público, el cual cubrirá en lo sucesivo esta atención en la propia forma que las de los empleados civiles»⁶⁹.

Curiosamente, en la exposición de motivos de este Real Decreto, aparece una de las pocas definiciones de montepío funcional que la doctrina ha adoptado: «asociaciones legales y obligatorias bajo el amparo y protección del Gobierno, que depositando en las Cajas públicas una parte de los haberes de aquellos (militares) con sus rendimientos, acudían al pago de las pensiones que fueron objeto de su instituto»⁷⁰.

A partir de entonces, el régimen de derechos pasivos del personal militar seguirá las vicisitudes del régimen general de la función pública y solo tres peculiaridades, dos de ellas todavía vigentes, permiten aun recordar su pionero e impulsor papel de esta modalidad de prestación social: el matiz semántico de denominar retiro a la jubilación de los militares y su tramitación a través de un órgano del Ministerio de Defensa. La tercera peculiaridad –la necesidad de acomodar la edad de retiro forzosa a la pérdida de aptitudes físicas– que afectaba de forma muy negativa a las pensiones de retiro militares, desapareció también cuando se estableció en sesenta y cinco años la edad de jubilación de todos los funcionarios.

No obstante, el Montepío Militar continuó subsistiendo de forma nominal nada menos que hasta 1926, cuando verá la luz el Estatuto de Clases Pasivas del Estado.

IV. EL SEXENIO DEMOCRÁTICO (1868-1874): LA REVOLUCION. EL REINADO DE AMADEO I. LA PRIMERA REPÚBLICA

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

En septiembre de 1868, el pronunciamiento de la Flota al mando del Almirante Topete en Cádiz, secundado por los generales Francisco Serrano y Juan Prim, logró derrocar y enviar al exilio a Isabel II, quien, con ocasión de

⁶⁹ Real Decreto de 23 de febrero de 1857, por el que se dispone el cese desde el 1 de marzo de 1857 del descuento que se hace a los militares de todos los ramos y clases de mar y tierra con la denominación de Monte-pío, de 23 febrero de 1857, CLE 1857, 1.º trimestre, tomo LXXI, n.º 147, pp. 219-222.

⁷⁰ Siguiendo a DE LA VILLA GIL, L. E.: *ob. cit.*, p. 123.

la muerte casi simultánea de Narváez y O'Donnell se había quedado sin apoyos. Comienza así el periodo histórico conocido como Sexenio Democrático.

Tras la huida de la reina se constituyó un gobierno provisional de coalición, presidido por Serrano, que convocó elecciones a Cortes constituyentes, en las que los republicanos, escindidos de los demócratas, obtuvieron un número considerable de representantes. La Cortes elaboraron la Constitución de 1869, siendo la primera en la historia de España en establecer un régimen realmente democrático. Tras la aprobación de la Carta Magna, Serrano fue nombrado regente hasta que el gobierno de Prim encontrase un rey con la condición de que no fuera borbón. Tras un año de negociaciones internacionales y con los partidos, Prim y los progresistas lograron que las Cortes votaran a Amadeo de Saboya, pero pocos días antes de que el nuevo rey jurase la Constitución como Amadeo I, Prim, su principal valedor, fue asesinado.

Desde el principio de su fugaz reinado, Amadeo I contó con el rechazo de alfonsinos, carlistas y republicanos. Los primeros, liderados por Cánovas del Castillo, pretendían la restauración de los Borbones en la persona del príncipe Alfonso, hijo de Isabel II. Ante la falta de apoyos, Amadeo I, abdicó y abandonó España en febrero de 1873.

Dado el vacío de poder que se produjo se proclamó la Primera República como una solución de urgencia, durante la que se sucedieron cuatro gobiernos, hasta que el general Pavía, capitán general de Madrid, en nombre de la institución militar, dio un golpe de Estado con el fin de restaurar el ordenamiento constitucional (enero de 1874). Esta primera intervención militar de carácter corporativo sentó un trascendental precedente histórico, ya que, a partir de ese momento, el Ejército se erigió, al margen del poder ejecutivo, en árbitro para velar por el correcto funcionamiento de las instituciones.

2. EL OCASO DE LA MENTALIDAD LIBERAL EN EL CAMPO SOCIAL

A lo largo de la última mitad del siglo XIX, frente a la idea imperante del Estado como mero garante de la ley y el orden público, paulatinamente se va abriendo paso una nueva concepción que tiende a dar al Estado un papel más activo en la regulación de las actividades de los ciudadanos y, muy especialmente, en los aspectos económicos y de protección a la parte más débil en las relaciones industriales: el obrero.

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, en la mentalidad liberal de nuestra recién nacida burguesía, el Estado no podía ni debía tener parte activa en

el campo de la asistencia social, porque ello implicaba invadir el terreno de la sociedad y suponía un doble atentado. Por un lado, contra la libertad del individuo, al coartar la acción privada. Y, por otro, más importante, contra la propiedad privada, pues la ampliación del ámbito de actuación de los poderes públicos implicaba, necesariamente, la de los recursos que necesitaría para ello mediante el incremento de los impuestos que menoscaban la propiedad privada.

Sin embargo, durante el Sexenio, la burguesía irá progresivamente modificando sus propios planteamientos. Por temor a la reacción de las masas populares más desfavorecidas, fue consciente de que la situación era muy distinta a la de principios del siglo y, adoptando una actitud realista, terminó por aceptar la existencia de la que se denominó «cuestión social». No obstante, lo cierto es que, durante casi todo el siglo XIX, la teoría dominante siguió siendo abstencionista y solo, en las últimas décadas, comenzarán a manifestarse los defensores de la intervención estatal, que encontrarán serias resistencias en la mentalidad dominante entre las clases dirigentes de la época.

Las durísimas condiciones de vida impuestas por la sociedad capitalista e industrial de la cada vez más numerosa clase obrera incrementaron los riesgos sociales, para los que no se había conseguido articular una respuesta apropiada. En efecto, las técnicas inespecíficas existentes en la sociedad precapitalista se mostraron insuficientes para solucionar los problemas surgidos como consecuencia de la Revolución industrial. De hecho, las técnicas específicas, como instrumentos nacidos para dar cobertura a los riesgos sociales derivados del nuevo modo de producción, no aparecerán en España hasta bien entrado el siglo XX, a excepción de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que inaugura el siglo.

Ante la situación de indefensión de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la salud o de la coyuntura económica y la inacción del Estado, durante todo el siglo XIX, siguió aumentando el número de asociaciones mutualistas como formas colectivas de previsión voluntaria que se constituyen sin participación de los poderes públicos. Dichas asociaciones (sociedades de socorro mutuo, sociedades cooperativas, caja de socorros, mutualidad de previsión, etc.) trataban de dar cobertura a los riesgos personales-enfermedad, vejez, muerte, desempleo-desentendiéndose de los patrimoniales.

En este contexto, las asociaciones mutualistas encontraron una matriz asociativa nueva no vinculada al internacionalismo y sí a un movimiento republicano que intentaba ampliar su base social a través de la creación de espacios de sociabilidad de las clases trabajadoras. La conexión entre tales asociaciones y la Internacional se vio legalmente cercenada cuando esta última fue ilegalizada mediante decreto de 10 de enero de 1874.

Por su parte, algunos empresarios industriales quisieron intervenir en las condiciones de vida de sus operarios y de paso, controlarla. De esta manera, el paternalismo patronal se asentó en sectores industriales nuevos y de ciertas dimensiones, como la siderometalurgia, la papelería, los ferrocarriles o la minería, concediendo a sus trabajadores diversos servicios e instituciones como economatos, hospitales, cajas de ahorros y pensiones discrecionales⁷¹.

Durante el Sexenio, en España y en toda Europa, asistiremos a un tímido cambio en la política social, con la elaboración, a partir de 1870, de los primeros proyectos de leyes con objeto de mejorar las duras condiciones de vida y trabajo de la clase obrera, aprobándose con fecha 23 de junio de 1873 el que vino a regular el trabajo de los niños. Los problemas políticos de la República, junto a la ausencia de una voluntad política de la burguesía, impidieron la aprobación de nuevas leyes sociales y la puesta en práctica de las promulgadas.

La pobreza y escaso alcance del mutualismo obrero durante el siglo XIX y la continua represión que sufrió por parte del Estado nos permiten afirmar que no existió en esta época una verdadera previsión social. Habrá que esperar a la estabilización política de la Restauración y al recrudecimiento de las luchas obreras para que se vuelva a plantear la cuestión social y la intervención del Estado.

No será, por tanto, hasta el siglo XX, cuando el Estado, nutrido de los nuevos principios derivados de las corrientes intervencionistas nacidas de la reacción antiliberal, comience a implantar en España los seguros sociales obligatorios, como técnica específica de protección de los riesgos sociales, siguiendo las tendencias dominantes en el resto de Europa. Paralelamente, asistiremos al desarrollo de la incipiente legislación laboral.

3. EL DESCRÉDITO DE LAS CLASES PASIVAS

Ante la situación de desamparo de la clase obrera no puede extrañar que los economistas del siglo XIX, hijos del liberalismo económico e, incluso, los administrativistas de la época, se manifestaran en contra de la existencia de las Clases Pasivas del Estado, a las que consideraban una carga indeseable e injusta y un expolio de las arcas públicas. Cabe señalar que, entonces, los funciona-

⁷¹ SIERRA ÁLVAREZ, J.: *El obrero soñado. Ensayo sobre el paternalismo industrial* (Asturias, 1860-1917), Siglo XXI, Madrid 1990.

rios eran los únicos que disfrutaban de un sistema de protección social de carácter público⁷².

El rechazo a las clases pasivas era generalizado⁷³, pero alguna voz se alzó contra aquellos que propugnaban la desaparición de las mismas, justificando su existencia⁷⁴. Lo que estaba fuera de toda duda era que los derechos pasivos no encajaban dentro de la definición de beneficencia, pues la beneficencia no es un derecho subjetivo del que la recibe ni una obligación del que la da, y solo se justifica ante situaciones de necesidad. Por tanto, había que buscarles otra justificación, dándole a estos naturaleza de sueldo diferido, distinguiendo entre haber activo y haber pasivo. Y se trató de justificar partiendo de la consideración de que el Estado remuneraba insuficientemente a sus funcionarios mientras estaban en activo, a fin de reservar parte de esa remuneración para el momento en que cesaran en la prestación de sus servicios. Los derechos pasivos eran, por lo tanto, una prolongación del sueldo del funcionario⁷⁵.

Esta relación entre haber activo y haber pasivo se ha mantenido en toda la legislación reguladora de los derechos pasivos, regulándose estos en normas complementarias de las leyes de retribuciones. Esa identidad entre pensiones y sueldos del funcionario, caracteriza al Régimen de Clases Pasivas y lo distingue, entre otras muchas cuestiones, de lo que hoy conocemos como Régimen General de Seguridad Social.

⁷² SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1888. Definía las clases pasivas, como «el conjunto de personas que reciben una pensión del Estado sin prestarle un servicio activo, ya por haber dejado de servirle a causa de lo avanzado de la edad, o de padecimientos físicos, ya por ser de la familia a la cual sostenía con su haber un empleado fallecido, ya por otras consideraciones que obligan a una indemnización o recompensa por antiguos cargos o empleos».

⁷³ JORNADA DE POZAS, L.: *Cuadernos de Política social*, n.º 122, Madrid, 1951, p. 14, recuerda que MARTÍNEZ ALCUBILLA en su *Diccionario de la Administración*, sostenía que «los derechos pasivos de los empleados públicos, tal como están constituidos, no solo no nos parecen justos, sino que los consideramos contrarios a la economía y a toda equidad». Por otra parte, JORNADA DE POZAS, L., en *Tendencias Modernas de las Clases Pasivas*, cit, pp. 10 y 11, cita párrafos del *Tratado de Hacienda Pública* del profesor PIERNAS HURTADO, J. M., muy significativos del sentir de la época: «Eso de que el Estado reserve una parte de la retribución para el porvenir es injusto y da lugar a grandes desigualdades entre los empleados, de los cuales algunos no llegan a disfrutar los derechos pasivos y a su muerte tienen que dejar en beneficio del Estado el capital destinado a producirles, y aún lo que gozan de ellos los obtienen en proporción muy diferente según sus circunstancias y la de sus familias».

⁷⁴ GÓMEZ GONZÁLEZ, M.: *Enciclopedia Jurídica Española*, Tomo XXIV, Francis Seix, Barcelona, 1910, p. 611, opinaba que «Para suprimir las pensiones de Clases Pasivas, habría también que devolver a los primitivos Montepíos las cuantiosas sumas que llegaron a reunir con el producto de los descuentos que se impusieron los empleados y de las que se incautó el Tesoro en momentos de angustia, tomando sobre sí en compensación el pago de las pensiones, pues no es otro el origen de las Clases Pasivas».

⁷⁵ En este sentido, ROYO VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho Administrativo*, 23.ª ed, Valladolid, 1952, p. 160, decía que: «Las pensiones del Estado son una prolongación del sueldo, por suponer que el trabajo del funcionario se retribuye en dos veces: con el sueldo activo y con el haber pasivo. Para suprimir esta habría que retribuir al funcionario de una vez, aumentándole el sueldo y abandonando a su previsión el porvenir propio y el de su familia».

4. LA INSTITUCIÓN MILITAR

4.1. EL EJÉRCITO-CORPORACIÓN

La conservadora oficialidad de esta época, a cambio de desentenderse de los asuntos públicos, adquirió el monopolio de la gestión militar y convirtió a la institución castrense en un coto cerrado que no admitía interferencias externas. A ello contribuyó en gran medida el denominado autorreclutamiento, esto es, el acceso mayoritario de los hijos de militares a la carrera de las armas, que, a lo largo del siglo XIX, irá en aumento hasta convertirse en la principal fuente de aportación de recursos humanos para la institución. Todo ello dará lugar a un proceso de progresivo aislamiento ideológico, político y de comportamientos sociales del grupo profesional militar con respecto a la sociedad civil de la época.

También durante este siglo seguirá incrementándose el número de oficiales que ocasionará no solo un desequilibrio presupuestario, dado el peso específico del capítulo dedicado al «Personal», sino también una profunda insatisfacción en los militares, sobre todo de las denominadas Armas abiertas (Infantería y Caballería) por las dificultades que ello conllevaba para el ascenso. A su vez, provocará que se acentúe el tradicional enfrentamiento entre los miembros de las Armas abiertas con los de las Armas facultativas (Artillería e Ingenieros), más técnicas y selectivas, y cuyos miembros, hijos de militares y procedentes de clases medias, ingresaban a través de Academia, y su ascenso se efectuaba por escala cerrada, es decir, por estricta antigüedad.

Este excesivo número de oficiales de las Armas generales, unido a las generosas recompensas concedidas a lo largo del siglo y a la implicación de los militares en la vida política del país, especialmente durante el reinado de Isabel II y el Sexenio revolucionario, se convertirá en la más importante fuente de problemas del Ejército español durante mucho tiempo ⁷⁶.

4.2. EL SOLDADO DEL SEXENIO

En 1868, el pueblo español destronó a la reina Isabel II convencido de que la revolución implicaría la abolición de la quinta y la implantación de un Ejército profesional. Sin embargo, la apertura de dos frentes bélicos impidió

⁷⁶ En este sentido, FRIEYRO DE LARA, B.: «Nueva base del militar de carrera en España», en *Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España contemporánea*, ob. cit., p. 318-321.

cumplir las promesas abolicionistas y la derrota francesa, tras la guerra franco-prusiana, obligó a replantear la política de reclutamiento. Los partidos demócratas y republicanos españoles eran partidarios de abolir la quinta y volver al voluntariado.

El primer gobierno del sexenio, ante la necesidad de reforzar el Ejército de Ultramar y hacer frente a las partidas carlistas, ordenó la recluta de 25.000 voluntarios, ante lo que obreros y campesinos reaccionaron con violencia ante el evidente desprecio hacia el ideario revolucionario. Poco después, la guerra civil exigió más tropas y, ante la indignación del pueblo español, se reclutaron 100.000 hombres en un periodo de tres años con destino al campo de batalla.

Tras la proclamación de la República, la Asamblea Nacional sancionó la ley de febrero de 1873, instaurando el primer ejército profesional de la Edad Contemporánea⁷⁷. La fuerza armada quedó así estructurada en «Ejército permanente», nutrido exclusivamente por voluntarios retribuidos, y en «reserva movilizable» por las Cortes, concebida como depósito de hombres que recibían un año de instrucción en sus pueblos y quedaban disponibles durante otros dos. Pero la resistencia popular a acudir voluntariamente a filas y la carencia de presupuesto para profesionalizar el ejército regular motivaron el fracaso de la política militar de los republicanos, impidiendo la abolición de las quintas.

En este contexto, la tropa que se había implicado en la revolución convencida de que la República les concedería la licencia absoluta se sintió engañada y, cuando fue consciente de la imposibilidad de su licenciamiento hasta que acabase la contienda con los carlistas, las muestras de indisciplina se generalizaron y radicalizaron. Los motines comenzaron en Cataluña, pero pronto se extendieron por toda la Península, llegando los soldados en algunas unidades a insultar y abrir fuego contra los oficiales. El incidente más grave tuvo lugar en Sagunto, donde los soldados asesinaron a su teniente coronel, con las compañías formadas, cuyo juicio sumarísimo avivó los motines cuarteleros y las manifestaciones obreras por las calles.

Todas estas circunstancias, unidas al impacto de las guerras ultramarinas y sus trágicas consecuencias provocarán importantes cambios en la mentalidad y actitudes del soldado con respecto al ejército y al servicio militar, cuyos síntomas aflorarán tras verse implicados en las campañas de Marruecos, como se estudiará más adelante.

⁷⁷ *Ley de 17 de febrero de 1873, sobre reemplazo del ejército y abolición de la quinta.* Apéndice 3.º al DSAN, n.º 4 de la misma fecha.

En conclusión, el Sexenio finalizó sin resolver los principales problemas de la institución castrense: macrocefalia, deficiencias estructurales e injusta normativa de reclutamiento. Por otra parte, la mentalidad de la oficialidad había operado una radical transformación. Los generales viraron del liberalismo al conservadurismo más radical y el fantasma de los motines de 1873 les indujo a ver con buenos ojos que el Ejército se implicara institucionalmente en la vida política⁷⁸.

5. LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR

5.1. LA PROTECCIÓN DE LA INVALIDEZ MILITAR

Durante el Sexenio Democrático, el creciente descontento de los militares embarcados hacia Cuba o enviados a combatir contra las partidas carlistas que comenzaban a operar en las faldas de los Pirineos en marzo de 1869, probablemente inspiró las escasas medidas adoptadas en materia de protección social debidas a Prim.

La primera, aprobada en enero de ese año, persiguió indemnizar a los supervivientes de las víctimas de la represión isabelina, ya hubiesen muerto en enfrentamientos armados; condenados a la pena capital por haber participado en algún pronunciamiento o fallecido en presidio o en el exilio, concediendo pensiones vitalicias a las viudas, huérfanos y madres viudas de militares cuya cuantía variaba según la graduación del causante⁷⁹.

Cuando, seis meses después, las campañas carlista y cubana comenzaron a cobrarse vidas, se procedió por segunda vez, a aplicar la ley de indemnizaciones por acción de guerra de 1860, con la que O'Donnell había beneficiado a los militares lesionados en la Guerra de África⁸⁰.

Además, ambos conflictos incrementaron sensiblemente la lista de aspirantes a ingresar en el Cuartel de Inválidos, lo que obligó a disponer de un cuadro de inutilidades que objetivase el preceptivo dictamen de los tribunales médicos. No obstante, el Cuerpo de Sanidad Militar tardó más de un lustro en

⁷⁸ En este sentido se pronuncia PUELL DE LA VILLA, F.: «El ejército nacional. Composición y organización», *Historia militar de España, Edad contemporánea I. El siglo XIX*, ob. cit., en p. 167.

⁷⁹ Decreto concediendo pensión a las familias de los que, por haber tomado parte en los acontecimientos políticos de 1866, fueron sentenciados a la última pena o fallecieron en la emigración o en el presidio, 4 de enero de 1869, CLE 1869, primer semestre, tomo CI, n.º 5, p. 10.

⁸⁰ Orden dictando varias disposiciones relativas a las pensiones de familias de muertos en acción de guerra o de sus resultas, 3 de junio de 1869, CLE 1869, primer semestre, tomo CI, n.º 352, pp. 675-677.

elaborarlo y, finalmente, en 1877 atribuyó a cada lesión un ponderado baremo numérico que permitiera evaluar porcentualmente el grado de discapacidad⁸¹.

Durante las guerras de Cuba y Filipinas, se aplicó por tercera vez lo dispuesto en 1860 y se ampliaron las prestaciones concedidas a los sargentos, cabos y soldados discapacitados laboralmente por enfermedades contraídas en aquellas tierras, con independencia del tiempo que llevasen en filas.

5.2. LA PROTECCIÓN DE LA ORFANDAD EN EL ARMA DE INFANTERÍA

En este momento histórico, los huérfanos de los militares muertos en combate no quedaban totalmente desamparados al percibir las pensiones que los gobiernos decimonónicos les habían ido reconociendo, sin olvidar la posibilidad de ingresar, en el caso de las huérfanas más desvalidas, en el Colegio de La Unión, fundado en Aranjuez en 1835.

No obstante, el general Fernández de Córdova, estando al frente de la Dirección General de Infantería, abordó una obra asistencial de enorme envergadura que consiguió canalizar la sensibilidad social de la oficialidad de forma más acentuada que las subsistentes Sociedades de Socorro Mutuo, que se limitaban a prorratear entre los afiliados los gastos de entierro y funerales de cada socio fallecido⁸².

Tras varios intentos infructuosos de crear una asociación benéfica que protegiera a los huérfanos de los miembros del Arma de Infantería, el 2 de septiembre de 1871, siendo ya ministro de la Guerra, consiguió que se aprobara el Reglamento del inicialmente denominado Asilo de Huérfanos de Infantería, personificación del «espíritu filantrópico y de compañerismo que une a todas las clases del arma». Para dicho fin se cedió al asilo tres edificios toledanos situados al pie del alcázar: los Hospitales de Santa Cruz y de Santiago de los Caballeros y la Fonda de la Caridad. Dicha institución tenía el ambicioso objeto de albergar, mantener y educar a *los* «huérfanos de ambos sexos de to-

⁸¹ Para conocer más sobre las vicisitudes de la tramitación del primer cuadro de inutilidades *vid.* MONTEJO Y ROBLEDO, B.: «Medicina legal militar. Inválidos», *La Gaceta de Sanidad Militar*, IX y X, Madrid, 1883-1884.

⁸² Dado el carácter privado de las Sociedades de Socorro Mutuo creadas por el personal militar, en la normativa de la época no existe referencia a las mismas y de los escasos reglamentos que las regulaban se desprende que su funcionamiento era bastante dispar. Así, la de la Guardia Civil, creada el 6 de mayo de 1855, no imponía cuotas mensuales y a cada socio se le descontaban 15 maravedíes, cuando fallecía un compañero. Sin embargo, la del Ejército de Filipinas, cuyo reglamento data de 1891, recaudaba el uno por ciento del sueldo líquido para entregar un subsidio de 1.000 reales a la viuda nada más fallecer el marido, cantidad que podía incrementarse con aportaciones voluntarias de las unidades y compañeros.

das las clases de Jefes, Oficiales y tropa de la Infantería, hasta que se hallen en disposición de abrazar una carrera, profesión y oficio, según la aptitud e inclinación de cada uno»⁸³.

Esta vocación igualitaria, al incluir a todos los huérfanos de militares, con independencia de su escala y graduación, distinguirá a esta institución de cuantas después se funden por las demás armas y cuerpos militares, cuyos colegios se limitarán a proteger a huérfanos de oficiales.

⁸³ *Reglamento del Asilo de Huérfanos de la Infantería*, establecido en Toledo, 2 de septiembre de 1871, BN, impreso VE-899-22.

CAPÍTULO QUINTO

LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO LIBERAL. LA RESTAURACIÓN (1875-1923)

Este capítulo abarcará el periodo histórico generalmente conocido como Restauración, que, a su vez, comprende el reinado de Alfonso XII (1875-1885), la regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena (1885-1902) y la etapa constitucional del reinado de Alfonso XIII (1902-1923).

I. EL REINADO DE ALFONSO XII (1875-1885)

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Debido a la crisis económica y a la inestabilidad política (tercera Guerra Carlista y Guerra de Cuba), el nuevo régimen militar, presidido por el general Francisco Serrano tras el golpe de Estado del general Pavía, no se consolidó. Simultáneamente, Antonio Cánovas del Castillo conseguía la adhesión de las élites, la clase media y el Ejército, hacia su propuesta de restauración de la monarquía borbónica en el hijo de Isabel II, el futuro Alfonso XII. Su tesón hizo que, el 30 de diciembre de 1874, por segunda vez en el mismo año, el Ejército se sintiese llamado a intervenir corporativamente, y el general Arsenio Martínez Campos, con el apoyo de sus compañeros, proclamase rey a Alfonso XII.

Cánovas del Castillo, creador del régimen de la Restauración, después de promulgarse la Constitución de 1876, pacificada España e integrados los liberales en el nuevo régimen, ideó el *turno de partidos*, como vía pacífica para acceder al poder, haciendo innecesario el pronunciamiento militar.

El objetivo de Cánovas del Castillo era conseguir la estabilidad política. Para ello se propuso la pacificación de España, poniendo fin a la Tercera Guerra Carlista (1876), y suprimió los fueros vasco-navarros. También consiguió poner fin a la Guerra colonial en Cuba, con la derrota de los insurgentes cubanos, firmando en 1878 el Convenio de Zanjón. Por otra parte, consiguió la integración política mediante la incorporación de liberales y demócratas del Sexenio a través del partido Liberal-Fusionista de Práxedes Mateo Sagasta, quien aceptó la restauración borbónica y alejó a los militares de la vida pública, limitando su actuación al ejercicio de sus funciones profesionales de defensa.

2. LA LLAMADA «CUESTIÓN SOCIAL»

Tal y como hemos anticipado, la crisis revolucionaria de 1868 a 1873 no afectó a la mentalidad burguesa de la sociedad, ni tampoco al patrón al que respondían las relaciones individuo-Estado. Así, durante los primeros años de la Restauración no se plantea la intervención del Estado ante las situaciones de necesidad, salvo por razones de orden público. A medida que pasan los años se atisban tímidos intentos de plantear el tema, en la mayoría de los casos, para negar su conveniencia.

Durante la primera etapa de la Restauración, es decir, hasta la mayoría de edad de Alfonso XII, la acción social se entendía básicamente como beneficencia, aunque coyunturalmente se complementará con la adopción de ciertas medidas políticas y de policía, tendentes a controlar la situación de crisis social¹. Lo que no existía todavía era una verdadera política de acción social. Es decir, una política dispuesta a luchar decididamente y de manera global contra la miseria y la indefensión de las capas más desfavorecidas de la sociedad. Aunque las razones para ello fueron de carácter político e ideológico, ciertamente, la grave situación económica existente durante gran parte de este período no contribuyó en absoluto a favorecer este tipo de actuación por parte del Estado.

¹ La beneficencia de entonces puede definirse como el conjunto de prestaciones (asistencia médica y ayuda alimentaria, fundamentalmente) que el Estado y los particulares prestaban a aquellos incapaces de procurársela. La Beneficencia Pública se regulaba por la Ley de 20 de junio de 1849, el Reglamento de 14 de mayo de 1852, el Real Decreto de 6 de julio de 1853, las Instrucciones de 1873 y 1875, el Real Decreto de 14 de marzo de 1899 sobre Beneficencia General y la Instrucción de igual fecha. En este contexto normativo, los protagonistas de la beneficencia pública ya no serán los municipios, sino las provincias y el Estado, quienes a través de las respectivas juntas de beneficencia se encargaron de proteger y asistir a las personas pobres, enfermas y necesitadas de la España de mediados del siglo XIX. *Vid.* GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, M.: «Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo», *Historia de la Acción Social Pública en España, Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pp.164-191.

En este sentido, las últimas décadas del siglo XIX fueron años difíciles. Mientras que la siderurgia conocía un cierto desarrollo, la industria textil, tanto lanera como de algodón, atravesó a partir de 1884 una época crítica, llegando a producirse una grave situación en 1886 y 1887, años durante los cuales el paro afectó a más de 20.000 trabajadores. Pero donde la crisis atizó con más fuerza fue en la agricultura y en la ganadería. Al atraso cultural y tecnológico, que tan negativamente influía en la rentabilidad de las explotaciones agrarias, se sumaron desastres climatológicos y otras calamidades que ocasionaron auténticas crisis de hambre y provocaron la emigración de gran parte del campesinado.

Efectivamente, el aumento de la miseria tuvo como efecto un fuerte desarrollo de la emigración, no solo internacional sino también nacional, hacía la costa o hacia algunos núcleos urbanos del interior, como Madrid. A partir de mediados de los 80, la pobreza en nuestro país fue en aumento, pues al elevado número de parados se sumó la constante afluencia de emigrantes.

El atraso y la miseria incrementaron la conflictividad social. La protesta de los trabajadores responderá unas veces, al rechazo de unas condiciones laborales derivadas de estructuras arcaicas; y, otras, a desequilibrios derivados de la lenta e incompleta aparición del capitalismo, estimulada o facilitada por factores de tipo ideológico o político. Entre estos últimos destacan las directrices de organizaciones internacionales y la reorganización proletaria en el ámbito nacional. En este contexto, la élite de intelectuales que constituyó la primera fracción burguesa reformista, influida por las experiencias de los países de nuestro entorno, manifestó su preocupación por las consecuencias sociales que podrían ocasionar las transformaciones económicas y comenzó a instar a la clase política a seguir el ejemplo del «progreso» en materia social de los países que podían presumir de desarrollados.

Por lo que respecta a la situación sanitaria el panorama era desalentador. La tradicional deficiencia y atraso del sistema sanitario se vio agravada por constantes epidemias, entre ellas la del cólera, última de las grandes pandemias españolas que causó la muerte de 119.620 personas. A la que se sumaron epidemias de viruela, sarampión y tifus, llegando a hablarse, en 1886 y 1887, por el propio Ministerio de Gobernación, de crisis sanitaria general. Como es lógico, las clases más humildes fueron, desde luego, las más afectadas. Por su parte, la burguesía no ocultaba su temor a las consecuencias de dicha situación y su posible repercusión en el orden público.

Los establecimientos de beneficencia, general, provincial y municipal, estaban saturados y los recursos económicos que a ellos destinaban los poderes públicos no eran suficientes, por lo que se acudió a la ayuda individual y a

todas las instituciones privadas. En socorro de los más desfavorecidos acudieron las órdenes religiosas y algunas obras pías que multiplicaron sus actividades caritativas.

Pero tanto la beneficencia, como la caridad, resultaban ya insuficientes para un problema de tanta envergadura, que hundía sus raíces en la propia organización de la sociedad. Era necesario un cambio radical en consonancia con los que se habían operado en el ámbito social. Y, para ello, era necesario llevar a cabo importantes reformas económicas, pero sobre todo una auténtica política de acción y previsión social que abordase el problema social de una manera global².

No obstante, en la década de los ochenta asistimos a un acontecimiento importante: la constitución en diciembre de 1883 de la Comisión de Reformas Sociales, por Segismundo Moret. Dicho órgano se creó tras los sucesos de la Mano Negra y en sus informes se ponen al descubierto, en toda su crudeza, las lacras de la sociedad del momento. Este oscuro asunto motivó una represión indiscriminada del movimiento obrero, que se había empezado a reorganizar en 1881, sobre unos principios bastante moderados y reformistas y actuando en la legalidad, al amparo de la nueva política de Sagasta³.

3. EL EJÉRCITO ALFONSINO

3.1. EL REY-SOLDADO

Cánovas del Castillo consideraba que la monarquía Alfonsina, como ocurrió con la isabelina, necesitaba del firme apoyo de la institución castrense. Este convencimiento influyó decisivamente en la definición de su política militar, dirigida fundamentalmente a vincular al titular de la monarquía con los ejércitos y dejar en manos de los militares la dirección y gestión de la institución. Como consecuencia de ello, el Ejército adquirió, con sus generales a la

² Como señala KRAUSE, M.: «La legislación sobre Beneficencia y su práctica en el cambio de siglo», *Historia de la Acción Social Pública en España, Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p. 196, el Real Decreto de 14 de marzo de 1899 completa la definición de la Beneficencia sumando a los establecimientos tradicionales, las escuelas, colegios, pósitos, montes de piedad, cajas de ahorro, etc., lo que evidencia un cambio de criterio en lo que se considera labor benéfica, al incluirse en la definición instituciones de previsión, lo que indica una concepción de la asistencia social, no tan delimitada ya por perfiles caritativos.

³ El Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, afirmaba que la Comisión respondía a las recientes conmociones sociales (sucesos de la Mano Negra) y aseguraba que, sin legislador para aliviar la suerte de los trabajadores, sería imposible seguir manteniendo la reforma social.

cabeza, la costumbre de regirse autónomamente, la profesión militar se burocratizó y la oficialidad se convirtió en un colectivo fuertemente corporativizado, enzarzado en disputas internas⁴.

La implantación del concepto prusiano *rey-soldado*, se llevó a cabo mediante una hábil política de gestos, que fue después refrendada a nivel constitucional y legislativo. Así, Alfonso XII, además de haber sido el primer monarca en recibir formación militar, tras su proclamación, a primeros de enero de 1875, hizo su solemne entrada en Madrid vestido con el uniforme de capitán general de los ejércitos. La Constitución de 1879 enseguida refrendó esta política de gestos, atribuyendo a la Corona, por primera vez, el «mando supremo» de los ejércitos. Poco después, la Ley Constitutiva del Ejército, de 29 de noviembre 1878, precisó la amplitud de atribuciones del rey.

Alfonso XII quiso y supo dar la imagen de un «rey-soldado», dispuesto a satisfacer las demandas militares. Posteriormente, la regente María Cristina continuará en esta senda y se esforzará por cuidar y afianzar sus relaciones con la institución castrense. Por su parte, el Ejército vivió intensamente su sentimiento monárquico, que más allá de actitudes o comportamientos concretos, vino impuesto por el propio diseño del régimen político⁵.

3.2. LOS OFICIALES «ALFONOSINOS»

El binomio rey-ejército, unido al reconocimiento de *facto* de la existencia de un poder militar autónomo, ofrecieron un caldo de cultivo ideal para que este creciera y se desarrollara. Si bien durante la Restauración no hubo intervenciones castrenses en la política, los oficiales, que serían los futuros

⁴ En opinión de PUELL de la VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, ob. cit., p. 110, esta particular forma de interpretar el papel institucional de los militares contaminó la cultura política de la oficialidad española hasta los años de la Transición española.

⁵ En palabras de VANACLOCHA, F. J.: «Ejército y sociedad. Militarismo e ideología militar», en *Historia Militar de España*, Edad Contemporánea, I. El siglo XIX, Tomo IV, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, en pp. 407-408, la monarquía constitucional asumió una formulada pactada de soberanía compartida: las Cortes con el rey. El ejército liberal tendió a fusionar ambas lealtades, al rey y a la nación, entendiéndolas como dos caras de una misma moneda y proponiendo una interesada formulación de sincretismo estamental-liberal que otorgaba al ejército un espacio privilegiado, por su particular proximidad al monarca y, bajo su mando, como instrumento último de la voluntad de la nación. De esta manera, el ejército asumirá los ideales nacionales y liberales. El nacionalismo brindaba al ejército el aporte ideológico más potente para justificar, ante sí mismo y ante la sociedad, tanto su propia existencia como el disfrute de una posición destacada dentro de la arquitectura del Estado. Partidarios del sistema de libertades públicas y los valores del Estado nacional, los militares se proclamaron orgullosos herederos de la Revolución francesa, lo cual confirmaría que el nacionalismo de corte liberal había pasado a formar parte del núcleo ideológico de creencias de la cultura militar decimonónica.

generales de Alfonso XIII, se formaron y promocionaron convencidos de su papel arbitral. La vinculación entre ambas instituciones –la Corona y el Ejército– favorecidas por Cánovas, contribuyó a que los ejércitos llegaran a considerarse como un estamento autónomo, con estructuras de poder paralelas a la administración civil del Estado y dependientes directamente del rey.

Ello tuvo graves consecuencias a nivel corporativo. Aunque se aceptó que los militares profesionales interviniesen activamente en política, hasta el punto de que dos generales llegaron incluso a presidir el Consejo de Ministros, no se consiguió evitar que se afiliaran a los partidos y cada líder político procuró contar en sus listas con generales que, a su vez, atrajeran a una cohorte de jefes y oficiales.

Los oficiales de Alfonso XII pertenecían a una corporación muy profesionalizada, formados, en su mayoría, en academias de notable nivel táctico y pedagógico, que se lamentaba del menosprecio de la sociedad civil, del mal estado de los cuarteles, de la penuria de sus retribuciones, de la insuficiencia de material y de la desatención de los gobernantes.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que la sociedad del momento culpó al Ejército del tremendo coste en vidas humanas de las insurrecciones ultramarinas –60.000 muertos, innumerables mutilados–, y del ingente coste económico –1.500 millones de pesetas–. Por su parte, los militares, para los que tuvieron mayor trascendencia los efectos de la derrota ante el Ejército norteamericano, culparon a los políticos, quienes no solo no salieron en su defensa, sino que se unieron al clamor popular, abriéndose una fisura de considerables consecuencias en el futuro. Tales sentimientos marcarán las tensas relaciones de la oficialidad con la sociedad civil durante buena parte del siglo XX y condicionaron su futura vocación africanista.

Ante tales circunstancias, los oficiales, considerándose marginados socialmente, se autoexcluyeron de la clase media y crearon un universo cultural paralelo y ajeno a la realidad social del momento. Exigieron que el Estado compensara sus penurias económicas y su frustración profesional con la concesión de privilegios políticos, distinciones sociales y reconocimiento público de la singularidad de su cometido institucional. Por otra parte, la quiebra de la confianza militar en la eficacia del sistema político, ante el ascenso del movimiento obrero, la escala de atentados anarquistas y, en general, el deterioro del orden público, llevó a los militares a buscar nuevos pilares para su cohesión corporativa y a diseñar un horizonte ideológico distinto.

En definitiva, la reacción de la oficialidad, molesta ante la incompreensión de la sociedad, de una parte, y de otra, con el sistema político, se fue progresi-

vamente inclinando hacia la búsqueda de soluciones militaristas que consideraban más adecuadas para resolver los problemas del régimen parlamentario, a sus ojos, deficiente y decadente.

No obstante, durante la Restauración, las críticas de los oficiales se refirieron exclusivamente a aspectos relacionados con el mundo castrense, y será a partir de las restricciones presupuestarias de 1893 cuando su malestar y quejas comiencen a extenderse a otras cuestiones y asistamos a ciertos amagos intervencionistas. Podemos afirmar que la política castrense llevada a cabo por Cánovas del Castillo adoleció de graves defectos y, en lugar de ponerle veto, toleró el desarrollo del incipiente *pretorianismo* durante el último cuarto del siglo XIX, dando lugar a que los militares, actuando corporativamente, llegaran, primero, a independizarse del poder civil; y, después, a conseguir que el Ejército se erigiera en poder tutelar del Estado, sentando las bases del *militarismo* que presidirá la vida pública española a mediados del siglo XX⁶.

En este contexto, el distanciamiento entre la corporación castrense y las instituciones políticas y sociales, con excepción del rey, al que consideraban su único valedor, culminará en la crisis de 1898.

3.3. EL SOLDADO DE LA RESTAURACIÓN

Las algaradas y motines protagonizados por los soldados del Sexenio los convirtieron en un elemento discordante, capaz de poner en peligro la estructura de la institución militar. Como consecuencia de ello, durante la Restauración, la tropa quedó al margen de los planes de reforma corporativa ante el temor de las consecuencias que pudieran derivarse de su posible profesionalización. A partir de 1875, desaparecieron las polémicas sobre el carácter forzoso o voluntario de la tropa y fueron sustituidas por el debate acerca de la universalización del reclutamiento.

El principal objetivo de Alfonso XII al regresar a España fue derrotar a los carlistas. Para ello se restableció el sistema de quintas y se movilizaron otros 70.000 hombres⁷. Finalizada la guerra, tras promulgarse la Constitución, se aprobó la Ley de Organización y Reemplazo del Ejército de 1877 que estableció la política de reclutamiento que estará vigente hasta

⁶ Vid. PUELL de la VILA, F.: *Historia del Ejército en España*, ob. cit., pp.108.

⁷ Real Decreto de 10 de febrero de 1875, llamando al servicio de las armas 70.000 hombres.

1911⁸. Al año siguiente se aprobó otra ley específica de reclutamiento, que apartó la profesionalización de las clases de tropa, mantuvo la redención en metálico y la sustitución, evitando el alistamiento de los miembros de la burguesía.

Las nuevas corrientes políticas adoptaron diversos planteamientos ante el sistema de reclutamiento. Los republicanos defendieron la universalización; los catalanistas propusieron cooperar con un Ejército profesional circunscrito a su región; los internacionalistas se inclinaron por una milicia de voluntarios y el PSOE, por la supresión del Ejército permanente.

En este contexto, por lo que respecta a la mentalidad del soldado, la característica más distintiva de la tropa de la Restauración fue que rompió los vínculos que tradicionalmente le habían unido con el mando. Existió falta de entendimiento, derivada, tal vez, de la pérdida de confianza mutua. Frente al paternalismo propio de los oficiales del liberalismo, los oficiales alfonsinos, formados en academias, vieron a los reclutas como un conjunto indiferenciado de hombres rudos y analfabetos a los que tenían que proporcionar instrucción militar, a la vez que educar civilmente y adoctrinar patrióticamente. A la diferencia social que antes separaba a ambos colectivos se sumó el abismo cultural que ahora se abrió entre ellos, pues, frente a la excelente y completa formación técnica recibida por los oficiales en academias militares, la tropa, extraída de los sectores menos instruidos de la sociedad, era mayoritariamente analfabeta.

No obstante, ha de reconocerse que los mandos de la Restauración se preocuparon por mejorar las condiciones de vida de los soldados mientras estuvieron en filas. Principalmente, procuraron introducir mejoras en su higiene, alimentación, vestuario, así como en el deplorable estado de las instalaciones cuarteleras que, unidas a las anteriores circunstancias, originaban enfermedades infecciosas, causantes de multitud de fallecimientos e inutilidades⁹.

⁸ La Ley de 7 de enero de 1877 para la organización y reemplazo del Ejército permanente y de la reserva estructuró el Ejército en dos grandes grupos: «permanente», en que los quintos servían cuatro años, y «reserva», integrada por licenciados, excedentes, redimidos y sustituidos, que deberían permanecer a disposición del gobierno durante ocho años.

⁹ En este sentido recuerda PUELL de la VILLA, F.: *El soldado desconocido* (...), ob. cit., p. 229, que entre 1886 y 1898 fallecieron durante el tiempo que realizaban su servicio militar en la Península, 12.448 soldados y 52.135 de los que se licenciaron regresaron a sus casas inútiles para realizar cualquier actividad laboral. Esta sangría de jóvenes soldados muertos e inútiles tenía su origen, según los médicos militares, en la elevada incidencia de las endémicas enfermedades infecciosas de las ciudades decimonónicas, sobre un colectivo humano desplazado de su medio rural para vivir hacinados en cuarteles carentes de todo tipo de instalaciones higiénicas. En los trece años citados, solamente por tuberculosis fallecieron

4. LA PREVISIÓN SOCIAL EN EL EJÉRCITO «ALFONSINO»

4.1. AVANCES EN LA PROTECCIÓN DE LA DISCAPACIDAD MILITAR

Como hemos anticipado, Antonio Cánovas del Castillo, primer ministro del reinado de Alfonso XII, era partidario de que los profesionales de la milicia, en su calidad de «técnicos», asumieran la dirección, control y administración de los ejércitos y, a su vez, dejaran de inmiscuirse en la política nacional.

Este entorno, así como la estrecha relación de la Corona con la Institución militar, favorecieron un notable incremento de medidas de protección social de índole corporativo durante la etapa alfonsina. Pero el primer asunto que se abordó fue la necesidad de disponer de un cuadro de inutilidades físicas para el ingreso en el Cuartel de Inválidos.

El gobierno, todavía formalmente republicano y presidido por el general Serrano, decidió someterla a dictamen de la Sección de Guerra y Marina del Consejo de Estado. Este órgano consultivo concretó la forma en que debía elaborarse el citado cuadro: atribuir a cada lesión un ponderado baremo numérico y evaluar porcentualmente el grado de discapacidad mediante la suma de dichos baremos. La comisión facultativa encargada de redactarlo no recibió de buen grado lo que consideró una intolerable intromisión en sus funciones y se volvió a enzarzar en interminables discusiones que postergaron dos años más la aprobación de aquel imprescindible documento¹⁰.

Poco después, llegaban a Madrid cientos de soldados, lesionados en las campañas carlista y cubana aspirantes a ingresar en el Cuartel de Inválidos, los cuales, poniendo de manifiesto defectos físicos más o menos exagerados, imploraban la caridad pública. La prensa denunció la situación y el gobierno trató de agilizar sus expedientes y, para acallar a la opinión pública, sostuvo que aquellos hombres percibían ya las «justificadas recompensas que se conceden a cuantos quedan inutilizados en el servicio de las armas»¹¹.

Los médicos militares, presionados por el ministro de Guerra, el general Fernando Primo de Rivera, se avinieron finalmente a atenerse al dictamen del Consejo de Estado, y elaboraron la prolija y detallada tabla de enfermedades y lesiones que, con las imprescindibles modificaciones exigidas por el progreso de la medicina, inspiraría cuantas después la sucedieron hasta el día de hoy. Las causas de discapacidad se agruparon por capítulos y cada una de las cerca

2.354 hombres y otros 9.136 enfermaron gravemente. Por tifus, la estadística recogía 2.277 fallecidos y 11.463 enfermos graves.

¹⁰ Vid. MONTEJO y ROBLEDO, B.: *ob. cit.*, tomo X, pp. 337-343, 1883-1884, 3 vols.

¹¹ Real Orden circular de 6 de julio de 1875, *CLET* 1875, n.º 591, pp. 46-48.

de 300 lesiones reseñadas recibió la correspondiente ponderación porcentual: enfermedades crónicas, enfermedades mentales, epilepsias, fracturas deformantes, lesiones articulares, lesiones craneales, mutilaciones, paraplejías, pérdidas de audición, pérdidas del habla, pérdidas de visión, traumatismos, etc.¹².

4.2. LA PROTECCIÓN DE LA ORFANDAD MILITAR

El general Francisco Ceballos, al que Cánovas había confiado el Ministerio de la Guerra, instó al rey a ocuparse de las víctimas de la guerra, especialmente de los huérfanos, los más desamparados hasta entonces, logrando que firmara el decreto que crearía la longeva Caja para Huérfanos de la Guerra y Alivio de Inútiles, organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno hasta su absorción por el Ministerio del Ejército en 1941¹³.

La Caja se nutrió inicialmente con los bienes embargados a los carlistas en 1874, el producto de la suscripción pública de Echegaray y cualquier otra donación recibida al objeto de atender a la educación de los huérfanos de oficiales muertos en acción de guerra y a la de los hijos de soldados incapacitados para trabajar y, también, para pensionar a los «inutilizados en la guerra que acaba de terminar». Sus gestores consiguieron que el duque de Osuna donase el Palacio del Infantado en Guadalajara para albergar el Colegio de Huérfanos de la Guerra.

En 1879, las seculares asociaciones que los regimientos habían organizado para ayudar a las viudas de los oficiales en ellos destinados a pagar su sepelio, se fundieron en una sola Sociedad de Socorros Mutuos del Arma de Infantería. Debido a ello, el general Martínez Campos, en un gesto que representa el peculiar carácter corporativo del Ejército Alfonsino, decidió que las unidades costeasen los cuantiosos gastos de lo que por entonces se consideraba «un entierro respetable» y que comprendían: «caja, sepultura, cera, cruz y demás del sepelio, más el oficio de sepultura, canto del primer nocturno de difuntos y la misa de cuerpo presente», en caso de que el fallecido «no dejase cantidad alguna, ni pudiera verificarlo su familia si reside en el mismo punto»¹⁴.

¹² Real Orden circular aprobando el cuadro de inutilidades que dan derecho al ingreso en el Cuerpo y Cuartel de Inválidos, 8 de marzo de 1877, *CLET* 1877, n.º 88, pp. 141-155.

¹³ Real Decreto creando una Caja con objeto de dar educación a los huérfanos de los oficiales fallecidos en acción de guerra, y para alivio de los inutilizados, 19 de marzo de 1876, *CLET* 1876, n.º 229, pp. 215 y 216.

¹⁴ Real Orden disponiendo se haga entierro modesto y decoroso a los jefes y oficiales que fallezcan sin recursos, 15 de agosto de 1879, *CLET* 1879, n.º 376, pp. 560 y 561.

4.3. MEJORAS EN LA ASISTENCIA SANITARIA A LOS MILITARES Y SUS FAMILIAS

Durante la Guerra Carlista se dedicaron ingentes recursos humanos y materiales a los ejércitos. Entre los más llamativos, destaca la puesta en marcha de cuatro trenes hospitales, similares a los utilizados por el ejército prusiano en 1870, situados en las estaciones de la línea férrea de Tudela a Bilbao y dispuestos para evacuar heridos hasta los hospitales madrileños¹⁵.

En otro orden de cosas, el general Martínez Campos, tras aceptar la cartera de Guerra, se preocupó por profundizar en las medidas de carácter social de la oficialidad.

Por lo que respecta al ámbito de la asistencia sanitaria, la reticencia de los médicos a atender a los familiares de los oficiales que no fueran su esposa e hijos, aconsejó precisar el significado de la palabra «familia», escueto término utilizado cuando se reguló esta prestación. Martínez Campos aclaró que el concepto comprendía «a toda la gente que vive en una casa a las órdenes de la persona que hace de jefe o cabeza», recordando a los facultativos que «los médicos militares en tiempo de paz no tienen más asistencia que la de las familias de los jefes y oficiales del cuerpo en que sirven, pues los individuos de tropa no se curan en los cuarteles», lo cual no era totalmente cierto y desvirtuaba, a favor de la oficialidad, el cometido para el que se creó el Cuerpo de Sanidad Militar¹⁶.

Además, apenas transcurrido un mes, se ordenó prestar asistencia médica gratuita a las familias de los centenares de oficiales en situación reemplazo – excedentes de plantilla por ascenso o supresión de unidades– medida justificada en la merma de sueldo que tal situación acarrearba. Para ello, las ciudades se dividieron en zonas, de las que se hicieron cargo tanto los médicos de las unidades de guarnición como los destinados en los hospitales, a excepción de Madrid, Barcelona y Valencia, donde el crecido número de familias afectadas aconsejó dedicar por entero a la asistencia domiciliaria cuatro médicos en la primera ciudad, dos en la segunda y uno en la tercera¹⁷.

Y, por último, se autorizó a los oficiales y familiares que se encontrasen fuera de su residencia habitual, tanto en la península como en Ultramar, a contratar los servicios de un facultativo civil, a razón de 1,25 pesetas por acto médico, reintegrables por el Estado, en caso de no residir uno titular, retirado u honorífico del Cuerpo de Sanidad Militar en la localidad donde se encontrasen¹⁸.

¹⁵ Real Orden para la organización de trenes hospitales para la campaña del norte, 9 de diciembre de 1875, *CLET* 1875, n.º 1061, pp. 560 y 561.

¹⁶ Real Orden de 9 de julio de 1881, *CLET* 1881, n.º 308, pp. 417-419.

¹⁷ Real Orden de 6 de agosto de 1881, *BMN*, caja 309, doc. 18.

¹⁸ Real Orden de 9 de noviembre de 1881, *CLET* 1881, n.º 458, pp. 724 y 725.

Sin embargo, en el conflictivo último gobierno alfonsino, el ultraconservador general Jenaro de Quesada Mathéu, ministro de Guerra, trató de poner fin a la prodigalidad en materia de acción social que había caracterizado la etapa de Martínez Campos. Con el objetivo de racionalizar el gasto, consiguió el cierre de los hospitales militares de Alicante, Ciudad Rodrigo, Figueras, Guadalajara, Tortosa y Vigo y los de los presidios menores de Alhucemas y Peñón de Vélez de la Gomera. En estas ciudades, y en cualquier otra carente de hospital militar, se previó concertar con las correspondientes diputaciones provinciales la instalación de «salas militares» en los gestionados por la Beneficencia General del Estado. En caso de no existir estos, se autorizó que las unidades habilitasen «salas de enfermería en los cuarteles, en local separado de los dormitorios», provistas de seis camas para enfermos graves¹⁹.

Casi a la par, se abordó la reforma del Reglamento de hospitales de 1873. La principal novedad del que lo reemplazó, sin duda en respuesta a la epidemia de cólera que asolaba el país, fue la relevancia alcanzada por la higiene de los locales, dedicando todo un capítulo a especificar el plan de desinfección.

El nuevo reglamento reiteró el relevante papel de los médicos militares: «Los hospitales militares, tanto en tiempo de paz como en el de guerra, serán dirigidos por jefes del Cuerpo de Sanidad Militar», y esquematizó su cuadro facultativo: director, jefe de servicio, médicos de visita y de guardia, farmacéuticos y oficiales y tropa de la Brigada Sanitaria²⁰.

II. LA REGENCIA DE MARÍA CRISTINA DE HABSBURGO-LORENA (1885-1902)

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Tras la prematura muerte del Alfonso XII, el 25 de noviembre de 1885, Cánovas del Castillo dimitió y la regente María Cristina de Habsburgo-Lorena, esposa del fallecido rey, nombró presidente del Consejo a Mateo Sagasta, quedando asegurada la continuidad del régimen con el turno de partidos. Este sistema de alternancia de los dos grandes partidos –el conservador de Cánovas del Castillo y el liberal de Sagasta– marginó a amplios sectores políticos y sociales: carlismo, republicanismo, movimiento obrero y nacionalismo.

¹⁹ Real Orden circular de 24 de junio de 1884, *CLET* 1884, n.º 210, pp. 403 y 404.

²⁰ Reglamento de Hospitales Militares, 18 de agosto de 1884, *CLET* 1884, n.º 277, pp. 452-495.

El movimiento obrero atravesó una fase de decadencia al principio de la Restauración, pero se recuperó gracias a la legalización de las organizaciones obreras efectuada por la Ley de Asociaciones (1887). Por su parte, los movimientos nacionalistas periféricos, sobre todo en Cataluña y el País Vasco, surgieron como respuesta al proceso de centralización política y de uniformidad cultural impulsado por la Restauración.

Los gobiernos de la Restauración intentaron mantener intacto el imperio de Ultramar. La opinión pública estaba dividida en relación con las guerras coloniales. Los partidos dinásticos las apoyaban, mientras que los anarquistas, nacionalistas y socialistas las rechazaban. El apoyo popular a dichas intervenciones, por su parte, fue progresivamente disminuyendo por el alto coste humano y el sistema militar español de la redención de quintas que permitía a las clases acomodadas evitar el servicio de las armas. Pese a los ingentes esfuerzos personales y económicos, a finales del siglo XIX, España perdió Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

Las pérdidas territoriales de lo que se denominó el «desastre del 98» tuvieron importantes consecuencias ideológicas, económicas y políticas²¹. Con respecto a las primeras, asistimos a una exaltación del sentimiento nacionalista que explicaba la decadencia de España por el abandono de los valores tradicionales y que tuvo su expresión intelectual en la Generación del 98 y, al mismo tiempo, al nacimiento del denominado regeneracionismo, que encontró su propuesta de cambio político en la persona de Joaquín Costa. En el ámbito económico se sufrió la pérdida de materias primas baratas como el azúcar o el tabaco. Y, en el ámbito político, destacamos el desgaste de la imagen del Ejército, que no estaba preparado para un conflicto internacional, el comienzo del colonialismo en el norte de África, como compensación a la pérdida del imperio de Ultramar, y la pérdida del ya escaso peso internacional de España, con el consiguiente sentimiento de inferioridad.

2. EL NACIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL: EL REFORMISMO SOCIAL Y EL REGENERACIONISMO

Si bien, como hemos visto en los capítulos precedentes, la acción social, en su concepción más amplia, no es una invención del siglo XX, será con el

²¹ España firmó la Paz de París en 1898, por la que España reconocía la independencia de Cuba, así como el protectorado estadounidense sobre Puerto Rico y Filipinas. Un año más tarde, España vendió a Alemania las islas Carolinas y Marianas.

nacimiento del nuevo siglo cuando el Estado cobre un mayor protagonismo como promotor de amparo de los económicamente más desfavorecidos, superando la deficiente beneficencia pública de los siglos precedentes.

De entre las diversas facetas que cubrirá la política social estatal, destaca, por su entidad y trascendencia, la elaboración de la legislación social, que comprende tanto las leyes reguladoras de las condiciones laborales, como las que inauguran lo que conocemos como previsión social.

Los factores desencadenantes de este cambio de actitud en la acción social fueron de diversa naturaleza, unos de carácter socioeconómico y otros de índole ideológica y política. Uno de los cambios operados en el cambio de siglo, que ha sido más objeto de estudio por su trascendencia, es el de la mentalidad de la burguesía liberal, que fue progresivamente flexibilizando sus posturas, terminando por aceptar la necesidad de corregir los desequilibrios de la sociedad por medio de la acción asociativa y estatal. Así, fue oscilando hacia un intervencionismo que modificaría la naturaleza de la asistencia social.

A este cambio de mentalidad coadyuvó, sobre todo, la difusión del krausismo, pero también la del positivismo, utilitarismo, neotradicionalismo francés, así como los social-cristianos y los socialistas reformistas. Estas corrientes de pensamiento pertenecían a un amplio movimiento internacional que respondía al desafío también internacional, generado por la expansión del capitalismo y por el avance organizativo de las clases obreras. El papel de los intelectuales, fue, pues, trascendental en este cambio de actitud, en cuanto contribuyó a que llegara a identificarse la ausencia de modalidades de acción social de corte moderno, con «atraso» de la sociedad en general. No obstante, desde que comenzaron a escucharse las reivindicaciones de los intelectuales hasta que lograron el respaldo vital de los gobernadores y legisladores, tuvo que pasar algún tiempo.

Habrà que esperar a los años noventa del siglo XIX, para apreciar un sensible e irreversible cambio en esa actitud. Es, precisamente, a partir de 1890, cuando se producen varios hechos concatenados que van a acelerar ese cambio de actitud ante las demandas sociales. Estos acontecimientos pueden sintetizarse en cuatro, dos de ellos detonantes de los otros dos, que dan lugar a un nuevo y generalizado temor en las clases dominantes que conducirá irreversiblemente a unas posiciones más cercanas al Estado benefactor, propio ya del siglo XX.

Los detonantes son los avances del movimiento obrero organizado, con una ideología propia, que se refleja en varios acontecimientos. El primero es el incremento electoral de los partidos socialistas europeos, especialmente el Partido Socialdemócrata alemán. Y, el segundo, de mucho mayor impacto en la opinión pública del momento, son las manifestaciones iniciales del Primero

de Mayo. Convocada por primera vez en el Congreso Obrero Internacional celebrado en París en 1889, origen de la Segunda Internacional, incluía una serie de reivindicaciones, como la jornada laboral de ocho horas, la protección al trabajo de mujeres y niños y el descanso semanal, entre otras. Es decir, una demanda de legislación social.

Las respuestas a dichos acontecimientos también se pueden sintetizar en dos: de una parte, la celebración de una conferencia internacional gubernamental, en marzo de 1890, para debatir sobre el tema de la legislación laboral. Y, de otra, con mucha mayor importancia, especialmente en países católicos como España, el pronunciamiento oficial de la Iglesia ante el problema social, a través de la Encíclica de León XIII, *Rerum Novarum*, hecha pública el 15 de mayo de 1891. La Encíclica, si bien sigue propugnando caridad en los ricos y resignación en los pobres, también se manifiesta a favor de una posición más intervencionista del Estado, por una parte, para paliar la conflictividad social; y, por otra, para proteger a la parte más débil, los trabajadores, al referirse a leyes protectoras del trabajo en determinadas circunstancias, como en el caso de los jornaleros.

Poco a poco se incrementa la preocupación por el problema social que se refleja, a partir de 1890, en una copiosa producción sobre el tema en la que ya no se ignora la posible acción estatal. Casi todos los autores manifiestan su opinión acerca de ella, bien para seguir negándola, como en décadas anteriores, bien y cada vez más, propugnando un papel más activo del Estado en el campo social. Pero incluso los primeros no se atreven a defender el anti-intervencionismo de una forma tan explícita y tajante como antes. Llegando así a los autores partidarios de una activa intervención del Estado, que consideran que los deberes de asistencia social no se debían dejar exclusivamente en manos privadas²².

En España, aunque con mucho retraso respecto a otros países del entorno, el Estado empieza a intervenir. El paulatino cambio de actitudes de los diferentes partidos políticos de la Restauración ante la denominada «cuestión social», permitió la reestructuración de la Comisión de Reformas Sociales y la puesta en marcha de una serie de proyectos legislativos que constituirán la base de las primeras leyes de carácter laboral. El giro social, tanto

²² En este sentido, MONTERO, F.: «La previsión social contemporánea antes del intervencionismo del Estado», en *La previsión social en la Historia, Actas del VI Congreso de Historia Social de España, Vitoria, 3-5 de julio de 2008*, Editorial siglo XXI, Madrid, 2009, pp. 174-176, señala que, si bien en el discurso académico de los años noventa se observa el avance progresivo de la opinión «intervencionista», la inflexión del «desastre» del 98 y la consiguiente reacción regeneracionista, significó en este terreno el paso del debate académico sobre el «intervencionismo» a la política social, del discurso doctrinal a las primeras realizaciones legales e institucionales.

de conservadores como de liberales, se traduce en la plena aceptación del intervencionismo y en la introducción de reformas sociales en sus programas, que protagonizaron Dato –siendo ministro de Gobernación en el Gobierno de Silvela de 1900– y Canalejas –como ministro de Agricultura, en un gobierno de Sagasta de 1902–, respectivamente. Sin olvidar el apoyo e impulso de los católicos sociales.

En la coyuntura «regeneracionista», las primeras leyes sociales de Eduardo Dato implicaban la definitiva e irreversible asunción del principio intervencionista, como pilar fundamental de la reforma social. Teniendo en cuenta la sensibilización de la población obrera ante el riesgo de los habituales accidentes laborales, no es de extrañar que la legislación social del siglo XX comenzara con la promulgación de la Ley de Accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900, obra de Silvela, y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto de 28 de julio del mismo año²³.

Dicha normativa viene a reconocer el derecho del obrero a ser indemnizado por el patrono por las lesiones (o a su familia en caso de muerte), y a procurarle la asistencia sanitaria que precise con ocasión de los accidentes que sufran durante la prestación de su trabajo por las condiciones laborales, con independencia de la posible culpa o negligencia del patrono, como hasta entonces era exigida. Definía el accidente con una fórmula que se ha mantenido hasta nuestros días, como «Toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena».

La Ley preveía prestaciones de asistencia sanitaria y económica para los casos de incapacidad, tanto temporal como permanente, y para las familias en caso de muerte del accidentado, así como recargos en las prestaciones económicas cuando el empresario no hubiera respetado las medidas de seguridad previstas en la Ley.

Con esta ley se abre paso en nuestra doctrina jurídica el principio de responsabilidad objetiva, que permite imputar la responsabilidad al patrono por los daños sufridos en sus fábricas por los obreros, aun sin mediar culpa o negligencia. Se consagra así la doctrina del «riesgo profesional» y de la consiguiente responsabilidad industrial que representaba la superación de los criterios establecidos en el Código Civil, con base en la «teoría jurídica de la culpa», y acercaba la legislación española a la que se estaba elaborando en el resto de Europa. Constituye la primera ley de previsión, pues autoriza a los patronos a cubrirse de los gastos causados por sus nuevas obligaciones traspa-

²³ Ley regulando las responsabilidades por accidentes de trabajo, 30 de enero de 1900, CLE 1900, n.º 33, pp. 144-149.

sándolas a compañías aseguradoras o mutuas patronales de seguro autorizadas por el Gobierno²⁴.

Aunque fue bien recibida por algunos sectores del movimiento obrero – en particular, por los socialistas–, desde el principio se advirtieron sus deficiencias. En primer lugar, se denunció su carácter selectivo, pues solo protegía a los obreros de la industria, olvidándose de los agrícolas y forestales. En segundo lugar, se criticó su carácter voluntario, única cobertura del obrero en caso de insolvencia patronal. Por esto último, el seguro obrero de accidentes tuvo que ser desarrollado en sucesivos proyectos hasta la creación de una Caja Nacional de Seguros, que garantizara el pago efectivo de la indemnización²⁵.

Por otra parte, la ley de protección del trabajo infantil y de la mujer, también obra de Dato, obligó a crear Juntas Locales de Reformas Sociales para la vigilancia, aplicación y arbitraje de la ley²⁶.

3. LA INSTITUCIÓN CASTRENSE

3.1. EL REFORMISMO MILITAR

Cuando muere Alfonso XII, la situación del Ejército era caótica. Además del inmenso cuerpo de oficiales, que ya había heredado, la edad de sus integrantes era muy elevada, especialmente en las «armas generales», y las sobrecargadas escalillas ralentizaban los ascensos, circunstancias que no se daban en tal extremo en los llamados «cuerpos facultativos». Estas desigualdades serán el caldo de cultivo del ambiente reformista que caracterizará al Ejército de María Cristina.

Lo cierto es que el modelo español de Ejército nacional había comportado una deficiente profesionalización, una organización desequilibrada e ineficiente y unas precarias condiciones de vida para los militares. Los actores políticos eran conscientes de ello, otra cosa es que estuvieran dispuestos a

²⁴ Vid. MONTERO, F.: *Orígenes y antecedentes del INP*, Madrid, 1988.

²⁵ En opinión de MONTERO, F. en «La previsión social contemporánea antes del intervencionismo del Estado», en *ob. cit.*, p. 183, la Ley de 1900 puede considerarse una primera experiencia de seguro obrero, y, por tanto, como un anticipo del INP en cuanto obligaba a los empresarios a cubrir la indemnización de los accidentados en el trabajo aconsejando para ello la contratación de dicho seguro con empresas particulares. Si bien, ambos obedecieron a objetivos y coberturas diferentes. La ley de accidentes respondía a una responsabilidad jurídica nueva la «responsabilidad industrial», consecuencia directa del llamado «riesgo profesional», mientras que con el INP se trataba de estimular la previsión del desamparo provocado por los «riesgos naturales» de pérdida de empleo y de jornal: la enfermedad, el embarazo-maternidad, la vejez o retiro forzado.

²⁶ Vid. RUBIO, F.: «Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924», en *Espacio, Tiempo y Forma*, 1, Madrid, 1988.

asumir los costes de ponerles remedio. En este contexto de descontento generalizado del colectivo castrense, no es de extrañar que el ambicioso plan de reformas militares del general Cassola (abril 1887), siendo ministro de Sagasta, despertara entusiasmo, sobre todo, entre las armas generales, al dar cauce a muchas de sus reiteradas reivindicaciones.

Los cuatros pilares de la reforma de Cassola fueron: unificar la carrera profesional, crear el servicio de Estado Mayor, democratizar el servicio militar y reordenar la organización territorial. Tales propuestas de reforma afectaban a los intereses de grupos sociales, civiles y militares, demasiado influyentes para que el proyecto prosperase. Concretamente, la propuesta de imponer la obligatoriedad del servicio militar, aboliendo la redención en metálico y la sustitución, fue criticada por la mayor parte de la clase política, conservadora y liberal, en consonancia con el clamor de la burguesía, que se oponía a que sus hijos tuvieran que prestar servicio con obreros, criados o campesinos.

Si bien tales proyectos reformistas no se consumaron, Cassola había conseguido legitimar una corriente de radicalismo reformista dentro de la corporación militar, que ejercerá una fuerte influencia durante varios lustros, llegando años más tarde a implantarse finalmente sus proyectos de reforma de la institución castrense²⁷.

Por otra parte, no hay que olvidar que el contacto diario de los oficiales con la tropa, procedente de las capas más desfavorecidas de la sociedad, tendrá también sus efectos en la mentalidad de los oficiales de la Restauración. De una parte, les permitirá conocer su lamentable situación económica, social y cultural y su implicación en los conflictos laborales, llegando a percibir que la *cuestión social* entrañaba para el poder instituido, mayor riesgo que las eventuales amenazas externas.

Los oficiales, aferrados a una escala de valores cada vez más devaluada, asumieron el papel de educar a aquellos hombres sencillos e incultos, aprovechando su larga estancia en el cuartel, supeditando su cometido de formar soldados al de formar y educar ciudadanos, lo que condicionará la vocación pedagógica de la oficialidad española²⁸.

²⁷ Siguiendo a PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia del Ejército en España*, ob. cit., p. 123, la primera propuesta de Cassola fue aprobada por decreto en 1889, y supuso la definitiva abolición de los grados personales y la unificación del sistema de ascensos. EL Estado Mayor se creó en 1929 y fue reformado en 1932. El servicio militar obligatorio terminará imponiéndose en 1912 con Canalejas. Y la división territorial quedará zanjada por el general Linares en 1903, dividiendo la Península a efectos de movilización en siete Regiones militares, aumentadas a ocho en 1907 y a nueve en 1942, número mantenido hasta 1984.

²⁸ Sobre la importante contribución del Ejército español a la alfabetización Vid. QUIROGA VALLE, M.^a G.: «El papel alfabetizador del Ejército de Tierra español (1893-1954)», *Revista de Historia Económica*, XVIII, n.º 2, Madrid, 2000.

Esa misma recién nacida vocación social, les llevará a renegar del sistema socioeconómico del momento, que permitía tales diferencias sociales, y su pensamiento ideológico comenzará a orientarse hacia el anticapitalismo y el populismo.

3.2. LA «REVOLUCIÓN» DE LOS QUINTOS

La guerra de Cuba determinó el futuro rumbo del reclutamiento. Los soldados enviados a Ultramar se reclutaron exclusivamente entre las capas inferiores de la sociedad, a fin de evitar enfrentamientos con las capas acomodadas, pese a incumplir flagrantemente la legislación vigente en la materia. Según llegaban a la península noticias sobre las numerosas bajas de las tropas españolas, bien por los efectos de la artillería enemiga, bien por enfermedades endémicas tropicales, aumentaba el descontento de la sociedad con el Ejército, al que culpaban del envío de las tropas, a la vez que se incrementaba el número de prófugos que intentaban eludir el embarque.

Y es que las guerras ultramarinas causaron 60.000 muertos y multitud de inválidos y mutilados. Todo ello conmocionó a la opinión pública española, teniendo especial efecto en la sociedad rural, a la que mayoritariamente pertenecía la tropa enviada a ultramar y en la que, al drama humano y familiar, se sumó la crisis económica, el desempleo y la inflación²⁹.

Pero los que prestaban servicio en la Península tampoco estaban inmunes. Las deplorables condiciones higiénicas de los cuarteles y la mala alimentación que recibían los reclutas también motivaron multitud de enfermedades infecciosas que, frecuentemente, ocasionaban su declaración de inutilidad para el servicio, cuando no su fallecimiento.

²⁹ PUELL DE LA VILLA, F.: *El soldado desconocido* (...), ob. cit., pp. 229-230, recuerda la elevada tasa de mortalidad e inutilidad de los soldados, derivadas de enfermedades infecciosas adquiridas durante su permanencia en filas tanto por las carencias alimenticias y las condiciones higiénicas de los cuarteles como por las consecuencias de las guerras carlistas y de Ultramar, donde el clima tropical incrementó la mortalidad de los militares. En Cuba y Puerto Rico, en tiempo de paz, moría la décima parte de la tropa hasta que llegaba adaptarse a aquel clima, situación que se agravaba cuando, al declararse una guerra, se reforzaban las guarniciones. En un año normal fallecían, por término medio, 9.000 soldados, la mitad de ellos por fiebre amarilla, paludismo, viruela o disentería y la otra mitad por enfermedades «crónicas y comunes». La insurrección cubana de 1868 causó la muerte de más de la mitad de los soldados destacados a la isla, unos 100.000, de los que solo un cinco por ciento acaecieron en el campo de batalla. En el primer decenio del siglo XX, gracias a los progresos de la atención sanitaria, el porcentaje de fallecimientos por enfermedad se redujo al uno por ciento; por el contrario, el de los que quedaban inútiles para el servicio subió al 4,58 por ciento, cifra que prácticamente absorbía la disminución de la anterior. Es decir, más de 1.000 jóvenes morían cada año mientras prestaban su servicio militar y casi 5.000 más no podían reemprender una actividad normal tras su licenciamiento.

El gobierno trató de acabar con la picaresca que permitía eludir el servicio militar mediante sobornos y tráfico de influencias, pero mantuvo la redención en metálico. Los socialistas aprovecharon la ocasión para erigirse en defensores del servicio militar obligatorio bajo el lema de «O todos o ninguno». A finales de 1893, la intervención armada en Melilla supuso un punto de inflexión decisivo en la política militar española.

A partir de este momento, las plazas de soberanía africanas y las posesiones ultramarinas hasta 1898 acapararon la atención del Ejército y la Armada, desplazando su tradicional preocupación por los conflictos europeos y centrando su atención en la acuciante necesidad de embarcar sucesivos contingentes de hombres para reemplazar las bajas. La Administración estatal, ensimismada ante la magnitud de la tragedia ultramarina, no prestó atención alguna a la necesidad de abordar una reforma del sistema de reclutamiento, ignorando el clamor popular que llevaba tiempo reclamando un sistema más justo.

Este periodo se caracterizó, de una parte, por la falta de atención y de interés de la clase política para abordar la urgente e inevitable reforma de las desigualdades que permitían las leyes de quintas; y, de otra, por la creciente resistencia de las clases más desfavorecidas convertidas en carne de cañón en conflictos bélicos ajenos a sus intereses.

El deterioro de la imagen del Ejército, a finales del siglo XIX, agravada por los acontecimientos del 98, prolongó la visión negativa que de la institución castrense tuvo la sociedad española en los comienzos del siglo XX. Además, contribuyó a que el antimilitarismo que predicaban el PSOE y la AIT desde 1893, fuese haciendo mella en el proletariado y campesinado y la resistencia pasiva al servicio militar se transformase en rebeldía.

Con esta mentalidad, contando con el apoyo moral de la sociedad, los quintos de principios del siglo XX se opusieron abiertamente al cumplimiento de los deberes militares. Como consecuencia de todo ello, se decidirá encomendar la aventura marroquí a tropas profesionales, en manifiesta contradicción con la ideología liberal, base doctrinal del Ejército popular que había nacido un siglo antes. Por todos estos factores, el campesinado y, en general, la sociedad española, evolucionó hacia el pacifismo y, por ende, hacia el antimilitarismo. Los jóvenes llamados a filas en los primeros años del siglo XX se revelarán contra los deberes castrenses, aumentando el número de prófugos y de jóvenes emigrantes a Argelia, Francia o Hispanoamérica.

Ante esta situación, ya insostenible, en los albores del nuevo siglo, regeneracionistas, conservadores y liberales, alzarán sus voces de manera unánime exigiendo la reforma urgente de la legislación de reclutamiento para acabar con los injustos privilegios en el cumplimiento de los deberes militares y recla-

mando la universalizando del servicio militar, que, como veremos más adelante, no llegará a implantarse hasta 1911.

4. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR

La progresiva implantación a partir de 1900 de los seguros sociales, que comprometía al Estado a cubrir determinados riesgos de la población laboral más desfavorecida, y la definitiva regulación y consolidación del sistema de derechos pasivos de los funcionarios públicos en 1926 contribuirán a que, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, el entramado asistencial específicamente castrense vaya progresivamente perdiendo el marcado carácter privado que lo había caracterizado en los siglos precedentes. Esta tendencia evidentemente no supuso que los militares perdieran su privilegiado estatus, al menos hasta la llegada de la República, pero sí que este tendiera a desdibujarse y a homologarse con el que comenzaba a reconocerse al resto de la sociedad española.

A modo de recapitulación, repasaremos a continuación la situación de las principales prestaciones sociales que recibían los militares al iniciarse el nuevo siglo.

4.1. LAS PRESTACIONES SANITARIAS

Las prestaciones sanitarias del personal militar podrían considerarse muy avanzadas al recibir la asistencia sanitaria por los servicios de la Sanidad Militar, en comparación naturalmente con las previstas para los demás asalariados, incluido el resto de los empleados públicos, a quienes debía reconocerse la condición de «pobres de solemnidad» para ser atendidos gratuitamente por el médico municipal, figura establecida por la Ley Orgánica de Sanidad de 1855, vigente hasta 1942.

Los oficiales y sus familiares directos disponían de asistencia domiciliaria, bien por el médico de su propia unidad o por facultativos civiles contratados por el Estado en las poblaciones carentes de guarnición militar. La Sanidad Militar se ocupaba también de oficiales y tropa, que por cualquier causa estuviesen fuera de su guarnición, aunque sus familiares quedaban desatendidos en cuanto abandonaban su lugar de residencia habitual. La principal carencia de los hospitales militares, cuya dirección acababa de asumir su cuadro facultativo y que atendían básicamente a la tropa, era de índole funcional, por con-

tinuar ubicados en edificios poco adecuados a su cometido: dependencias cuarteras, antiguos conventos, vetustos caserones del siglo XVIII, etc.

En febrero de 1889, el fortuito incendio del Seminario de Nobles, que desde 1841 albergaba de manera circunstancial el Hospital Militar de Madrid, obligó a trasladar provisionalmente a los enfermos al cercano del Buen Suceso, fundado por Isabel II para el personal de la Casa Real y a retomar el proyecto de construir el definitivo en Carabanchel, una idea de O'Donnell que llevaba treinta años pendiente de que algún ministro la pusiese en marcha. Las obras del que sería el actual Hospital General de la Defensa, Gómez Ulla, se iniciaron el 1 de octubre de aquel año.

Un paso más en la protección en el ámbito sanitario del personal militar se debe al general Manuel Azcárraga, en septiembre de 1890, cuando siendo ministro de la Guerra del gobierno conservador presidido por Cánovas, acordó que la Sanidad militar amparase a la totalidad del colectivo castrense, incluido el personal de la escala de reserva y en situación de retiro: «todo individuo del Ejército cuyos haberes sean satisfechos por el presupuesto de la Guerra tiene derecho a asistencia facultativa gratuita, así como sus familias»³⁰.

Dos años después se reguló la forma en la que el disperso colectivo de la Guardia Civil recibiese asistencia médica por cuenta del Estado. Se acordó que, en la medida que fuese posible, se prestase por personal del Cuerpo de Sanidad Militar y, en su defecto, mediante el popular sistema de igualas –acuerdo particular entre médico y paciente para recibir asistencia sanitaria, a cambio de una cantidad fija mensual en metálico o especie– a precio concertado por el Ministerio de la Gobernación, del que dependía la sanidad municipal³¹.

También en estos últimos años del siglo XIX se estableció la llamada tarjeta farmacéutica, impreso que avalaba a cualquier miembro de una familia militar para comprar medicamentos, que permitió hacer extensivo el beneficio a los marinos³².

Con el fin de ordenar la dispersa normativa de la protección social militar, especialmente la que regulaba la asistencia sanitaria, la Inspección General de Administración Militar la incorporó al Reglamento que regularía las revistas de comisario³³. Este Reglamento garantizó el «derecho de hospitalidad» del personal sujeto al fuero de guerra, consistente en proporcionarle alojamiento,

³⁰ Real Orden de 16 de septiembre de 1890, *CLET* 1890, n.º 334, pp. 703 y 704.

³¹ Real Orden de 3 de agosto de 1892, *CLET* 1892, n.º 256, p. 668.

³² Reglamento para la venta de medicamentos en las farmacias militares, 18 de febrero de 1891, *CLET* 1891, n.º 82, pp. 171-189.

³³ Reglamento para la revista de comisario de los cuerpos y clases del Ejército, 7 de diciembre de 1892, *CLET* 1892, n.º 394, pp. 1098-1142.

asistencia y medios de curación durante sus enfermedades en los hospitales militares y navales, en las salas militares establecidas en hospitales concertados o en las enfermerías de las unidades. En su defecto, la prestación la realizaría la Beneficencia General del Estado e incluso entidades de carácter privado y, cuando la población careciese de establecimientos sanitarios y el paciente no estuviese en condiciones de soportar un traslado, los municipios facilitarían locales adecuados en domicilios particulares. Las familias, en cambio, quedaban excluidas.

Las enfermedades mentales se trataban en el manicomio de Santa Isabel de Leganés, cerca de Madrid, y en el de San Baudelio de Llobregat, al norte de Gerona. Los tratamientos termales, a cargo del Estado, cuando fuesen prescritos por un médico militar, en los balnearios de Archena (Murcia), afecto al Ministerio de la Guerra y asimilado a hospital militar, Fitero (Navarra), Grávalos (La Rioja) y Tiermas (Zaragoza).

Los generales, jefes y oficiales tenían derecho a ser atendidos por los médicos en sus propios domicilios, pero si tenían que hospitalizarse debían pagar por su manutención, excepto los acogidos al Cuartel de Inválidos y quienes cobrasen menos de 75 pesetas mensuales. El personal retirado, cuya pensión no alcanzase esta cifra, no tenía acceso a los hospitales. La tropa, cuyo lugar de curación determinaban los médicos, estaba exenta de pago, así como «las clases desvalidas y pobres de solemnidad de Ceuta y demás plazas de África», lo que parece indicar que la sanidad castrense ocupaba el lugar de la municipal en aquellos territorios.

Por último, el Ministerio de la Guerra debía retribuir al médico que atendiese a las víctimas de accidentes de cualquier tipo acaecidos en lugares donde no residiese ningún facultativo militar y contratar un médico civil para prestar asistencia a las tropas destacadas, a razón de 75 pesetas mensuales cuando superasen los 300 hombres; 45 a partir de 100; y 1,25 por acto médico cuando no llegasen a esta cifra, sin sobrepasar las 38,75 pesetas al mes.

La Inspección General de Sanidad reorganizó la asistencia hospitalaria en pequeñas poblaciones con la finalidad de dotar a toda la población donde residiesen tropas con un elemental establecimiento hospitalario, denominado «enfermería militar», provisto de diez camas y dependiente del jefe local de Sanidad Militar³⁴.

En 1887, el general Ignacio María del Castillo, a quien Sagasta había nombrado ministro de la Guerra a raíz de la crisis gubernamental provocada

³⁴ Reglamento para el régimen y servicio de las enfermerías militares, 17 de enero de 1893, *CLET* 1893, n.º 18, pp. 51-58.

por la sublevación republicana del brigadier Villacampa en Madrid, decidió aplacar el levantisco talante de algunos militares, especialmente acusado en la clase de sargentos, ofreciéndoles una novedosa prestación social, que envidiaría –durante cerca de un siglo– el resto de la sociedad: la posibilidad de adquirir medicamentos en las farmacias militares, «tasados según los precios y recargos que determinen en las tarifas especiales de este servicio». Las tarifas eran llamativamente reducidas en caso de fórmulas magistrales y en productos fabricados por el Laboratorio Farmacéutico del Ejército y sujetas a un descuento medio del 20 por ciento sobre el precio de venta al público en los demás casos ³⁵.

4.2. LA PROTECCIÓN DE LA INVALIDEZ MILITAR

La guerra desatada en Cuba por la independencia motivó el envío de 80.000 hombres con Martínez Campos al frente. El impulso dado a las operaciones y, sobre todo, las dificultades de aclimatación de los recién llegados causaron estragos en la salud de las tropas. Ante la proliferación de enfermos, Azcárraga, ministro de la Guerra, en 1896, decidió ampliar, por tercera vez, lo dispuesto por O'Donnell durante la Guerra de África para pensionar a sargentos, cabos y soldados discapacitados laboralmente por enfermedades contraídas en la isla, con extensión a las víctimas de los combates contra los piratas filipinos que había tenido lugar el año anterior.

Las pensiones se graduaron en función del empleo y de la importancia de la lesión-discapacidad, pérdida de un miembro, y pérdida de dos miembros o de la visión, y beneficiaban a «las clases e individuos de tropa que hayan sido declarados inútiles a consecuencias de accidentes fortuitos ocurridos en acto de servicio o de resultas de enfermedades adquiridas por las privaciones y penalidades de las actuales campañas de Cuba y Mindanao, y de los climas de aquellos países», con independencia del tiempo que llevasen en filas ³⁶».

Al año siguiente, las modernas instalaciones del Hospital Militar de Carabanchel comenzaron a albergar enfermos de paludismo, fiebre amarilla y disentería. Con capacidad para 900 camas, fue considerado, en el momento de su inauguración, uno de los hospitales más modernos de Europa.

³⁵ Instrucciones para el despacho de medicamentos a los individuos del Ejército y sus familias por las farmacias de los hospitales militares, 7 de enero de 1887, *CLET* 1887, n.º 9, pp. 20-22.

³⁶ Real Orden circular de 14 de abril de 1896, *CLET* 1896, n.º 93, pp. 145 y 146.

4.3. LA PROTECCIÓN DE LA VEJEZ, VIUDEZ Y ORFANDAD MILITAR

Hacia años que las pensiones de retiro, viudedad y orfandad causadas por los militares corrían a cargo del Tesoro público, aunque los ejércitos continuaban siendo competentes para tramitar y resolver su concesión. Y seguía siendo privativa del militar profesional y de reemplazo la percepción de sustanciosas indemnizaciones por fallecimiento y lesiones acaecidas en acto de servicio. A ello se sumaba el derecho a ingresar en el establecimiento asistencial denominado Cuartel de Inválidos, en el supuesto de padecer una discapacidad funcional grave.

Solo la orfandad permanecía casi totalmente desprotegida, al disponer el Estado de un único centro benéfico femenino que cubriese esta prestación, por lo que militares y marinos intentarían emular, con mayor o menor fortuna, la importante labor asistencial que en este campo emprendió el Arma de Infantería en 1871. Esta iniciativa, que sin duda caracterizó toda la época de la Restauración, responde al inédito sentido de conciencia social que había ido surgiendo en la oficialidad.

Al fallecer Alfonso XII, María Cristina de Habsburgo-Lorena, seguramente sensibilizada al haber quedado viuda con dos hijas de corta edad y embarazada de tres meses, se erigió en protectora de los huérfanos. Si bien no promovió nuevas instituciones de acogida, proporcionó apoyo institucional y económico a todas aquellas existentes que solicitaron su auxilio. Apenas llevaba dos meses desempeñando la regencia, cuando la ausencia de aspirantes a ingresar en el Colegio de Huérfanos de la Guerra de Guadalajara, que acogía únicamente a los de la contienda carlista, estuvo a punto de provocar su cierre.

Al conocer que el establecimiento inaugurado por su esposo en 1879 iba a desaparecer, convenció a Sagasta de que se modificaran sus estatutos a fin de permitir la admisión de «huérfanos de empleados públicos fallecidos o inutilizados en el desempeño de su destino o prestando algún servicio al país», prorrateando las 200 plazas disponibles, la mitad para niñas y la otra mitad para niños, entre los diversos departamentos ministeriales³⁷. En 1895, al iniciarse la campaña cubana se volvió a dar preferencia a los huérfanos de guerra.

Por otra parte, la regente, ante la escasez de fondos del Colegio de Huérfanos de la Infantería, donó a la Dirección General de Infantería el inmueble propiedad de la Corona, denominado Cocheras de la Reina Madre Isabel de Farnesio, ubicado en Aranjuez. El 29 enero de 1887, una vez reformado para

³⁷ Estatutos del Colegio de Huérfanos de la Guerra, 17 de marzo de 1886, AGM, 2.ª sección, 8.ª División, leg. 40.

adaptarlo a su nuevo cometido por el Ayuntamiento del Real Sitio, María Cristina inauguró la que iba a ser su institución preferida, que un año después tomaría su nombre y cuyos pupilos, en su honor, se denominarían «cristinos» y «cristinas».

Un nuevo Reglamento en 1894 acordó dar al orfanato de Infantería de Aranjuez, cuyas instalaciones estaban saturadas, un carácter genuinamente castrense: los *cristinos* quedaron encuadrados en un batallón, articulado en cuatro compañías, que agrupaban a los niños por edades y una sección de música. La primera compañía, llamada de Clases, era realmente una unidad militar, a fin de procurar a los mayores de quince años el haber de la tropa. Una vez completada la enseñanza primaria, los alumnos podían optar por cursar el bachillerato, prepararse para ingresar en las academias militares o aprender un oficio manual, aprendizaje que deberían compatibilizar con sus estudios los de los dos primeros grupos³⁸.

La afiliación a la Asociación de Huérfanos de Infantería se consideró «de carácter obligatorio para el personal que forma parte del Arma, según acuerdo de esta y sea cualquiera la situación en que cada uno se encuentre». A tal fin, las cuotas se ajustaron a los ingresos de los asociados, y se ordenó que los habilitados dedujesen el seis por mil del sueldo líquido antes de hacerlo efectivo³⁹.

La guerra, agravaba desde agosto de 1896 por la insurrección de los tagalos de la provincia de Cavite, al sur de Manila, incidió muy directamente sobre los cuatro colegios de huérfanos ligados al ejército que venían funcionando. El de la Unión de Carabanchel amplió sus plazas para albergar a las hijas de los fallecidos en Cuba. El de Huérfanos de la Guerra de Guadalajara volvió a acoger preferentemente a los más desvalidos de la misma procedencia. Su crecido número obligó a establecer la edad de ingreso en siete años, reservar el Palacio de Infantado para niñas y habilitar el vecino Cuartel de San Carlos para 250 niños. Y los de María Cristina y Santiago se vieron totalmente desbordados.

III. EL REINADO DE ALFONSO XIII (1902-1923)

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

La Regencia de María Cristina finalizó el 17 de mayo de 1902, al cumplir dieciséis años su hijo Alfonso XIII y ser proclamado Rey de España. Su reinado se

³⁸ Reglamento orgánico del Colegio de María Cristina para Huérfanos de la Infantería, 21 de julio de 1894, *CLET* 1894, n.º 229, pp. 499-532.

³⁹ Reglamento orgánico del Colegio de María Cristina para Huérfanos de la Infantería, 29 de septiembre de 1899, *CLET* 1899, n.º 185, p. 323 y apéndice n.º 6.

caracterizó por la casi permanente crisis política motivada por diversos factores, entre los que destacan: la inestabilidad de los partidos de *turno*, al no contar con sus líderes históricos, la aparición de nuevas fuerzas políticas con influencia creciente: nacionalistas, republicanos y socialistas; el aumento de la conflictividad social y de la capacidad de movilización de las organizaciones obreras, el protagonismo creciente del Ejército, que quería resarcirse del *Desastre del 98* interviniendo en Marruecos, y el afianzamiento del nacionalismo en Cataluña y el País Vasco.

Los dos políticos más destacados de esta etapa fueron Antonio Maura, del Partido Conservador, y José Canalejas, del Partido Liberal. Ambos aplicaron medidas reformistas, cercanas al regeneracionismo, pero sin abordar las transformaciones que España necesitaba.

La primera crisis del reinado de Alfonso XIII tuvo lugar en 1905, cuando una viñeta satírica antimilitar desató la ira de algunos mandos militares que presionaron y consiguieron la aprobación de la Ley de Jurisdicciones de 23 de marzo de 1906, que otorgaba a los tribunales militares la competencia para enjuiciar cualquier ofensa al ejército.

El primer intento modernizador fue obra de Antonio Maura, quien pretendía la *revolución desde arriba*, para impedir la revolución popular. Durante su gobierno (1907-1909) se aprobaron medidas económicas y sociales, como el descanso dominical y la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP). Pero su proyecto político quedó truncado por los acontecimientos de la llamada Semana Trágica de Barcelona. Los disturbios habían comenzado por el envío de reservistas al Protectorado de Marruecos, donde se habían producido ataques de las cabildas rifeñas.

Al malestar por el *sistema de quintas* se sumaron las reivindicaciones anarquistas entre los obreros, el creciente anticlericalismo y el éxito de las consignas del Partido Radical de Alejandro Lerroux entre las clases medias. Se convocó una huelga general que derivó en revuelta popular con sucesos muy violentos, en los que se manifestaron todas las tensiones sociales acumuladas. Se declaró el estado de guerra y el Ejército terminó aplacando la revuelta. La represión fue dura y arbitraria y las protestas provocaron la caída de Maura y el traspaso del poder a los liberales.

El nuevo Gobierno liberal (1910-1912) fue presidido José Canalejas, con un programa regeneracionista. Suprimió los impuestos de consumos y reformó el sistema de reclutamiento por *quintas*, universalizando el servicio militar, eliminando las injusticias que permitía su exención para los que podían pagarla y creando unidades de voluntarios en Marruecos.

En 1917 se produjo un enfrentamiento entre el Gobierno y el Ejército, que se quejaba de la escasez de medios y de los bajos salarios. A través de las

Juntas de Defensa, reclamaban aumento salarial y rechazaban los rápidos ascensos de los *africanistas* (oficiales que prestaban sus servicios en el norte de Marruecos). Los siguientes años, de 1918 a 1923, fueron de constante inestabilidad. Se sucedieron hasta once gobiernos, muchos de concentración, que fracasaron. Durante este periodo, empeoró la coyuntura económica, se reforzó el sindicalismo, creció la conflictividad social y hubo más huelgas.

A partir de 1919, el enfrentamiento entre trabajadores y patronos adquirió una extrema violencia, sobre todo en Barcelona. Los sectores radicales del anarquismo respondieron con acciones violentas que se extendieron a otras ciudades, con atentados y asesinatos como los de Eduardo Dato y el líder anarquista Salvador Seguí.

En otro orden de cosas, la política colonial marroquí influyó decisivamente en la vida española de esta época. Si en 1909 el reclutamiento de reservistas provocó la Semana Trágica de Barcelona, en 1921 el desastre de Annual, en el que murieron 13.000 soldados españoles, aceleró el fin de la Restauración. La derrota aumentó la impopularidad de la presencia española en Marruecos. Se exigieron responsabilidades a los militares, al Gobierno e incluso al rey. La actitud de la oposición en las Cortes, defendiendo el abandono de Marruecos, reforzó la popularidad del PSOE y de los republicanos. La reacción de los militares fue inmediata y se hizo efectiva en el golpe de Estado del general Miguel Primo de Rivera de 1923.

2. EL NACIMIENTO DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DEL INP BAJO EL RÉGIMEN DE LA «LIBERTAD SUBSIDIADA»

La Comisión de Reformas Sociales, fríamente recibida por los políticos y desdeñada por amplios sectores burgueses, tampoco fue aceptada por los trabajadores, que carecían de representantes en su seno, habiendo sido objeto de duras críticas por los sectores más representativos del movimiento obrero organizado⁴⁰. En 1903, por Real Decreto de 23 de abril, Silvela ordena la suspensión de la Comisión y crea el Instituto de Reformas Sociales (IRS). Mejor dotado que su predecesor, contó con una representación de técnicos, obreros y patronos y recibió apoyos sociales que le permitieron actuar con una mayor eficacia.

⁴⁰ ÁLVAREZ JUNCO, J.: *La ideología política del anarquismo español (1868-1910)*, siglo XIX, España editores, Madrid, 1976, pp. 473 y ss., estudia las posiciones anarquistas frente a la Comisión.

Junto a estas primeras instituciones del «Estado Social», en el contexto regeneracionista, con el inicio del siglo XX vieron la luz los primeros proyectos de legislación laboral protectora. Comenzando por las leyes reguladoras de las condiciones laborales, encontramos las destinadas a amparar a trabajadores considerados especialmente protegidos por su edad, sexo o condición⁴¹.

En segundo lugar, tenemos las leyes de protección sanitaria de los obreros, la Ley sobre accidentes de trabajo de 1900, a la que ya nos hemos referido, y la Real Orden de 2 de agosto del mismo año que establecía un «catálogo de mecanismos preventivos». Y, en tercer lugar, las que regulaban las condiciones colectivas de trabajo, como la Ley de 19 de mayo de 1908, sobre los Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial, y la Ley de 27 de abril de 1909, que autoriza la huelga.

La normativa en materia de previsión se incluía habitualmente en la legislación laboral, por tener principalmente como destinatarios a los trabajadores por cuenta ajena. Los reformistas deberían haber atendido a la totalidad de los riesgos que amenazaban a la población trabajadora, pero, a comienzos del siglo XX, esa protección global se concebía como una meta lejana y se optó por cubrir, de manera gradual, parcelas de riesgo de modo sucesivo, según las posibilidades reales.

En este contexto, las leyes de previsión aparecen como un mecanismo corrector de los desequilibrios del sistema capitalista que, al privar al obrero de la propiedad y abandonar el precio del trabajo a las fluctuaciones de la oferta y la demanda, dejaba desamparados a los que, recibiendo un escaso salario, pudieran verse privados de su única fuente de recursos por accidente, enfermedad, vejez o paro.

Si con el seguro de accidentes la política de previsión comenzó en nuestro país su andadura, su impulso definitivo tuvo lugar en 1908, con la constitución de un organismo específicamente destinado a promoverla: el INP, primera institución pública dedicada a la promoción y subvención de los seguros sociales en régimen de «libertad subsidiada», al que se encomendó la puesta en marcha del seguro popular de *vejez e invalidez*⁴².

El denominado Instituto del Trabajo fue una obra de colaboración que, siguiendo los modelos de la nueva política social que venían de Europa⁴³, con-

⁴¹ Como fueron la Ley de 13 de marzo de 1900, que prohibía el trabajo de los menores, la de 20 de febrero de 1912 o la «Ley silla», que reconocía el derecho de las empleadas de las fabricas a disponer de un asiento, y la de 11 de julio de 1912, que prohibía el trabajo nocturno femenino.

⁴² Ley referente a la organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión, 27 de febrero de 1908, *CLE* 1908, n.º 185, pp. 523-531.

⁴³ Si bien en los años precedentes influyó el modelo bismarkiano de seguros obligatorios y así se impuso en el Congreso de Roma de 1908, en los proyectos preparativos del INP, entre 1903 y 1906, dominó el modelo italiano y belga, basado en la colaboración de la iniciativa privada, y concretamente, de las

solidó el impulso intervencionista, superando las diferencias entre los partidos dinásticos⁴⁴.

Inicialmente presidido por Dato y, desde 1913 a 1934, por el general José Marvá, su principal objeto fue concienciar e inducir a la población trabajadora a prevenir la incapacidad laboral, transitoria y permanente, mediante la suscripción voluntaria de seguros de vejez e invalidez, garantizados por el Estado y parcialmente subvencionados con fondos públicos. Aquella restringida modalidad de seguro social estaba abierta a cualquier trabajador, incluso funcionarios, autónomos y profesionales, con el único requisito de percibir ingresos anuales interiores a 3.000 pesetas y no tener derecho a pensión de jubilación de ningún tipo.

Los seguros sociales, presentados por sus precursores como una alternativa más justa que el sistema benéfico-asistencial, no lograron, sin embargo, desterrar totalmente las fórmulas tradicionales de beneficencia. De hecho, las primeras experiencias de seguro público no consiguieron, al principio, resultados plenamente satisfactorios, ni siquiera en sus objetivos iniciales, que no eran amparar a toda la población sino únicamente a la trabajadora más desfavorecida.

Ello no es óbice para que se reconozca su relevancia histórica, al constituir la mayor innovación en el ámbito de la acción social pública de aquella época, que la diferencia de la precedente, en cuanto anticipación de una variante de política social que, a partir de entonces y hasta nuestros días, tenderá a ampliarse y perfeccionarse⁴⁵.

3. LA IMPLANTACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

El primer tercio del siglo XX se caracteriza por la implantación progresiva de los seguros sociales en los países europeos y, por ende, en España, y por

Cajas de Ahorro. Sobre el caso español, vid. GUILLEN, A.: *El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): el papel de la idea en la elaboración de políticas públicas*, Estudio/Working Paper, 1990/10, Madrid, Fundación Juan March, 1990.

⁴⁴ Siguiendo a MONTERO, F.: «La previsión social contemporánea antes del intervencionismo del Estado», *La previsión social en la historia*, ob. cit., p. 177, el Instituto del Trabajo se puede considerar un proyecto regeneracionista desde distintas perspectivas y por distintas razones: por su finalidad, pues contemplaba la reforma social como vía de regeneración e integración social de la población marginada; por su naturaleza administrativa, que pretendía hacer una selección neutral, profesional y técnica de los directores y del personal del mismo; y por su función eminentemente pedagógica al considerar prioritaria la difusión de la nueva conciencia social que se le encomendaba.

⁴⁵ Interesante sobre esta materia son, entre otros muchos, los antiguos y famosos trabajos de UCELAY y REPOLLÉS, M.: *Doctrina y Legislación social. Previsión y seguros sociales*, Gráficas González, Madrid, 1955; DEL PESO y CALVO, C.: De la protección gremial al sistema de la seguridad social», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, Vol. 10, n.º 26, 1966, y MONTOYA MELGAR, A.: «La seguridad social española: Notas para una aproximación histórica», *Revista del Trabajo*, n.º 54-55, 1977.

el creciente intervencionismo del Estado en la política social. En este contexto, hay que recordar que, desde 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituye un organismo de impulso, armonización y estímulo de las políticas sociales y, por tanto, de previsión social de los distintos estados.

La evolución de la previsión social en España constituye un proceso acumulativo, no sustitutivo de instituciones de seguros sociales. A pesar de la utopía de la época, que preveía una transición y sustitución de los sistemas tradicionales de asistencia a los de seguros sociales, la realidad es que convivieron diversas formas de asistencia y de previsión –pública y privada (compañías de seguros)– y social colectiva (mutualidades y montepíos).

En los primeros veinte años del siglo XX, asistimos a un proceso de intervención estatal subsidiaria, que irá siendo sustituida a partir de los años veinte por la previsión social obligatoria. Ello se debió a las circunstancias sociales, económicas, políticas, industriales y agrarias que atravesaba nuestro país y que retrasaron el proceso de modernización vinculado a los seguros sociales. Cabe evidenciar que, en España, los discursos iban muy por delante de las condiciones de la población, de las leyes y de la conquista de los derechos sociales en materia de previsión.

Así, los casi veinte años que cierran la restauración monárquica (1919-1931) y se extienden durante toda la República, incluyen un doble proceso que va desde la implantación a la unificación de los seguros sociales. En este periodo asistimos al tránsito de los seguros de libertad subsidiada a los seguros sociales obligatorios y, sobre todo, a la institucionalización de la política de previsión social obligatoria en el INP.

Destaca la implantación del retiro obrero y la preparación de otros dos seguros que tardarán casi diez años en instaurarse: el seguro de maternidad (aplicado por la II República) y el seguro de paro, que no llegaría a ver la luz en este periodo. El INP podía delegar sus competencias administrativas en entidades privadas, lo que condujo a una incipiente fragmentación del sistema, que crecería significativamente durante el régimen franquista⁴⁶.

La guerra europea contribuyó a consolidar el capitalismo en España, aunque también provocó una carestía de la vida que acuso lógicamente la clase trabajadora y desembocó en las huelgas y protestas sociales del trienio 1917-

⁴⁶ Un detallado análisis de las medidas de previsión social, aprobadas durante este período inicial o de despegue del Estado del Bienestar español se puede encontrar en MONTERO, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, 1988, así como en GUILLÉN, A. M.: "The Emergence of the Spanish Welfare State (1876-1923): The Role of Ideas in the Policy Process", *International Journal of Political Economy*, 1990, pp. 82-96.

1919⁴⁷. La crisis del sistema de la Restauración afectó a la sociedad en general, alcanzando niveles de conflictividad social antes desconocidos, principalmente en Barcelona, por la capacidad ofensiva de la central anarcosindicalista CNT y de la intransigencia patronal.

Como resultado de la Conferencia de Seguros Sociales, celebrada en el mes de octubre de 1917, por Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919 se crea el primer seguro social obligatorio: el retiro obrero. El retiro obligatorio de vejez alcanzaba a la población asalariada comprendida entre los 16 y los 65 años, cuyo haber anual por todos los conceptos no excediera de 4.000 pesetas⁴⁸. En cuanto al denominado «seguro de paro forzoso», el Real Decreto de 18 de marzo de 1919 lo aborda de manera limitada, sobre la base del sistema de libertad subsidiaria.

Además, el INP organiza en su seno la Comisión Asesora Patronal y Obrera, organismo paritario que se encargará de la aplicación de los seguros sociales y planificará todo un sistema descentralizado de organización regional, formado por Cajas Colaboradoras de la Previsión, que impulsarán la extensión y aplicación de los seguros sociales por todo el territorio nacional⁴⁹.

Junto con los cambios a nivel legislativo, el nuevo impulso de la política social española en este periodo se manifiesta en diversas innovaciones que tienen lugar en el propio aparato del Estado, tanto a nivel organizativo como administrativo. Así destaca la creación de Ministerios sociales, como el de Abastecimientos en 1918, nacido por la «crisis de subsistencias», al que sigue

⁴⁷ Vid. ROLDÁN, S. y GARCÍA DELGADO, J. L. (con la colaboración de Juan Muñoz) en *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, Ed. Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 1973. De los mismos autores, *La consolidación del capitalismo en España (1914-1920)*, Madrid, Ed. Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 1974.

⁴⁸ El «retiro obrero español», como se le llamaba en esta época al seguro de vejez, aprobado por Real Decreto en marzo de 1919, establecía un seguro obligatorio destinado a los trabajadores, por cuenta ajena, asalariados de más de 65 años cuyos ingresos anuales no excedieran de 4.000 pesetas. Estas condiciones delimitaban los umbrales de la obligatoriedad, situados en torno al trabajo, al salario, a la dependencia patronal y a unos ingresos económicos modestos. Su mayor dificultad estribaba en la escasa cuantía de la pensión –una peseta diaria– y en la dilación con que se haría efectiva, ya que solo entraba plenamente en el nuevo sistema de seguro obligatorio los trabajadores menores de 45 años. Los asalariados de entre 45 y 65 años en el momento de promulgarse la ley recibirían una sola cantidad y de una vez las cotizaciones realizadas en su favor por los patronos y el Estado. Por tanto, no eran beneficiarios de pleno derecho del *seguro*, sino de forma puntual y transitoria: un subsidio. Vid. HEREDIA, C. y GARCÍA SÁNCHEZ, R., «El retiro obrero obligatorio en España: génesis y desarrollo (1917-1931)». *Estudios de Historia Social*, 1980.

⁴⁹ Sobre este periodo pueden consultarse entre otros los siguientes trabajos: JORDANA de POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión*, Pub. del INP, Madrid, 1925; GIMÉNEZ VICENTE, F.: *El Instituto Nacional de Previsión. Notas sobre su desarrollo*, Pub. del INP, Madrid, 1930; AZNAR EMBID, S.: *El Instituto Nacional de Previsión. Recuerdos de tiempo viejo*, Pub. del INP, Madrid, 1946; PALANCAR, M.: «El cincuentenario del Instituto Nacional de Previsión», *Revista de Derecho del Trabajo*, N.º 26:34-35, Madrid, 1958, o MARTÍN GRANIZO, A.: «D. Jose Maluquer y Salvador y el Instituto Nacional de Previsión», *Revista del Trabajo*, N.º 1: 47-64, Madrid, 1962.

el Ministerio de Trabajo en 1920, además de las reorganizaciones programadas o efectuadas en otros Ministerios con competencias en esta materia.

4. EL MUTUALISMO COMO ALTERNATIVA

De los albores del liberalismo al estallido de la Guerra Civil, el mutualismo sobrevive a los vaivenes gubernamentales. El éxito de esta fórmula previosa radica en su sintonía con el deteriorado poder adquisitivo de los trabajadores, a quienes, mediante simbólicas cuotas, garantiza unos niveles mínimos de atención en situaciones de extrema necesidad, generalmente derivadas del cese en el trabajo por razón de enfermedad.

El auxilio mutuo representa en esta época la previsión de los desfavorecidos. En este contexto, el mutualismo constituye una forma colectiva de organización social sin ánimo de lucro, orientada a conseguir objetivos inalcanzables de manera individual. Pero su finalidad es socorrer, no prever con la distancia económica que separa el socorro de la previsión⁵⁰. En ocasiones, el mutualismo, heterogéneo y contradictorio, funciona como un mecanismo de lucha obrera impulsor de la resistencia política y sindical. Por otra parte, el individualismo liberal que rechaza cuanto se interponga entre el individuo y el Estado, retrasa la constitucionalización del derecho de asociación hasta el siglo XX.

Será el temor de la clase dirigente a la amenaza que representa el impulso del mutualismo entre la clase obrera la que impulse finalmente la reglamentación de estas asociaciones de ayuda mutua⁵¹.

5. LA INSTITUCIÓN CASTRENSE

5.1. LA CRISIS DE LAS JUNTAS DE DEFENSA

La ascensión al trono del nuevo monarca, que había recibido formación militar, reforzó los lazos entre la Corona y el Ejército. Alfonso XIII adoptó una actitud abiertamente militarista, aplicando soluciones castrenses para resolver cuestiones civiles. Este nuevo talante de la Corona fue recibido con alborozo y

⁵⁰ En este sentido se pronuncia MAZA ZORRILLA, E.: «La previsión social contemporánea desde 1900», en *La previsión social en la Historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1990, p. 340.

⁵¹ En 1904 constan inscritos, en las 2.020 sociedades de ahorro, cooperación y previsión, 437.347 individuos de plural condición. *Instituto de Reformas Sociales, Estadísticas de la asociación obrera en 1.º de noviembre de 1904*, Madrid, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1908.

esperanza por los militares que creyeron encontrar en el monarca su valedor y el cauce adecuado para llevar a la práctica las ideas que subyacían en sus mentes desde hacía un cuarto de siglo. Sin embargo, los acontecimientos barceloneses (Semana Trágica) y melillenses de 1909, convirtieron a los oficiales en un cuerpo cerrado, automarginado de la realidad social del país y con una funesta suspicacia hacia la futura gobernabilidad del Estado, en manos de civiles.

Este conjunto de factores, principal característica de la mentalidad militar de la época, dio origen a la denominada *cuestión militar*, es decir, a la eclosión militarista encarnada en la Unión del Arma de Infantería, que ha pasado a la historia como la crisis de las Juntas de Defensa de 1917. Los motivos del fenómeno juntero fueron, de una parte, que los infantes se consideraban relegados y discriminados respecto de los miembros de los Cuerpos Facultativos, así como, respecto a los *africanistas*, por el desigual reparto de recompensas por la campaña de Melilla de 1909. Sus reivindicaciones eran básicamente: equidad en la concesión de recompensas, mayores salarios y línea directa con el rey. También criticaban el sistema parlamentario que consideraban el último responsable de los males del Ejército y del país, y exigían respeto y consideración hacia la institución militar, que consideraban la verdadera médula de la patria.

El 1 de junio de 1917 tuvo lugar la primera intervención de carácter corporativo del ejército español, que torció el rumbo de la institución e inauguró un largo periodo militarista. El movimiento juntero, que se inició en Barcelona, provocó el arresto de ocho jefes y oficiales en el castillo de Montjuich, pero tras el apoyo de los respectivos capitanes generales y el manifiesto del 1 de junio de 1917, fueron puestos en libertad. El manifiesto juntero desveló ante la opinión pública el descontento de los militares y tuvo varias consecuencias. La autodenominada *Junta Central de Defensa del Arma de Infantería* manifestó abiertamente su oposición a la monarquía parlamentaria y dio un sesgo definitivo a la vinculación de la oficialidad con el poder político, iniciándose el camino que desembocaría en la Dictadura de Primo de Rivera.

Las Juntas exigieron que la cartera de Guerra fuera ocupada por un político civil y los generales impusieron el nombre de Juan de la Cierva. Este abordó a una ambiciosa reforma estructural que, después de su cese, se plasmó en la Ley de Bases para la Reorganización del Ejército, publicada el 29 de junio de 1918. La llamada Ley de la Cierva tuvo como principal objetivo estabilizar las plantillas, reducir la sobredimensionada cifra de cuadros de mando existente y aumentar las retribuciones mediante la introducción de quinquenios, primer antecedente de los actuales trienios de antigüedad en el servicio. Además se creó la escala de complemento, a fin de disponer de un plantel de oficiales movilizables que se nutría de soldados de remplazo.

Otra novedad importante fue la reorganización de la guarnición del Protectorado marroquí. Se organizó una fuerza de choque que se denominó Legión, por haber servido de modelo la francesa, y también el Tercio de Extranjeros. No obstante, la mayor parte de los alistados fueron de origen español y solo una minoría de cubanos justificaba su denominación.

En el ámbito parlamentario, la minoría catalana instrumentalizó la cuestión para combatir el monopolio gubernamental de conservadores y liberales y dio lugar a la conjunción de republicanos y socialistas. En la práctica, la *cuestión militar* supuso el finiquito del régimen de la restauración y del turno pacífico de partidos, establecido por Cánovas y Sagasta cuando murió Alfonso XII.

5.2. LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

En los meses inmediatamente posteriores al *Desastre*, incluso los partidarios del servicio militar obligatorio, desaconsejaron su implantación debido a la falta de presupuesto para poder alimentar, vestir e instruir a los reclutas, a lo que se añadía el deplorable estado de los cuarteles. Poco tiempo después, comenzó un intenso debate sobre las ventajas e inconvenientes de la universalización del servicio militar. Algunos la consideraban la panacea para los males del Ejército, que llegaría a ser la genuina representación de la Patria al incluir en sus filas a todas las clases sociales.

Sin embargo, entre ellos mismos existían posturas dispares sobre el ritmo en que debía efectuarse dicha generalización. Una vez mitigadas las restricciones presupuestarias con la segunda llegada de Maura al poder, el Ministerio de la Guerra creyó que había llegado el momento oportuno para reorganizar el Ejército. Sin embargo, los acontecimientos de Melilla y de Barcelona le costaron el puesto a Maura, y Alfonso XIII encargó la formación de gobierno a Canalejas, quien llamó al general Agustín Luque a la cartera de Guerra. Este equipo dará el impulso definitivo a la reforma de la legislación de reclutamiento.

El proyecto de ley, consensuado por demócratas y conservadores, se aprobó definitivamente por el Senado el 25 de mayo de 1911, el rey lo sancionó el siguiente 8 de junio y se convirtió en ley el 29 del mismo mes. En cumplimiento de la autorización contemplada en una de las disposiciones finales, la Ley de Reclutamiento y Reemplazo vio la luz el 19 de enero de 1912.

De esta manera, dos siglos después de que Felipe V instituyera el sistema de quintas, y a los cien años de que la Constitución gaditana proclamara que la defensa de la Nación era un deber de la ciudadanía, se consiguió implantar en España la ley que obligaba a todos los varones jóvenes del país a dedicar unos

años de su vida al servicio militar, con independencia de su origen social, y sin la posibilidad, hasta entonces contemplada en la legislación, de eximirse de dicho deber mediante la sustitución o la redención en metálico.

Desde la perspectiva actual, no cabe duda que todo ello significó una verdadera revolución social que colmó las aspiraciones de los políticos y militares que, desde años antes de la *Gloriosa*, venían reclamando la reforma de una legislación que toleraba muchas injusticias. También satisfizo las reivindicaciones populares, al desaparecer el agravio comparativo entre las clases sociales en el cumplimiento de los deberes castrenses.

Por otra parte, la llegada a los cuarteles de soldados pertenecientes a las clases sociales acomodadas indudablemente promovió la mejora de las condiciones de vida de los reclutas, impulsó la reforma y acondicionamiento de las instalaciones cuarteleras y forzó la organización de cuerpos voluntarios en el norte de África.

6. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: LA INCIDENCIA DE LA CUESTIÓN SOCIAL

Los renovados aires de cambio que traía el nuevo siglo afectaron inevitablemente a la institución castrense. Clara muestra de ello es que, en los últimos días de la regencia de María Cristina, se promulgó el Reglamento de 26 de marzo de 1902, por el que se aplicaba la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900, al personal «dependiente del ramo de Guerra, ya sean obreros paisanos o filiados, individuos de tropa, asimilados al personal el material de Artillería, Ingenieros y Administración Militar»⁵².

Y, ya reinando el nuevo monarca, cuatro meses más tarde se extendió su cobertura a los obreros de las maestranzas de los arsenales de la Armada. Era la primera vez en la historia que la normativa civil se aplicaba directamente al personal dependiente de la Administración militar y surtía efectos en instalaciones castrenses.

El Reglamento de 26 de marzo de 1902 consideraba patrono al Estado representado, a los efectos de las disposiciones previstas en el mismo, por «el Jefe de la dependencia a cuyo cargo esté el trabajo en el cual el accidente se produzca». Por otra parte, contemplaba la obligación de los contratistas de obras y servicios de Guerra, al firmar las correspondientes contrataciones, de prestar

⁵² Reglamento para la aplicación al ramo de Guerra de la ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo, 26 de marzo de 1902, *CLET* 1902, n.º 73, pp. 167 y 168.

fianza suficiente para garantizar el pago de las indemnizaciones por los accidentes de trabajo que pudiera sufrir los obreros, salvo que justificaran haberlos asegurado, de conformidad con la posibilidad ya contemplada en el artículo 12 de la Ley de 30 de enero de 1900, y en los artículos 71 y 72 de su Reglamento de desarrollo.

En el supuesto de producirse un accidente de trabajo, la primera obligación del patrono era la de proporcionar asistencia sanitaria y farmacéutica, disponiendo que se prestase por médicos militares que estuviesen en las cercanías y, en su defecto, acudiendo a los facultativos que ejerciesen en la localidad; y, en el caso de precisar hospitalización, se disponía el ingreso en Hospital Militar dependiente del Ejército o de la Armada, que asimismo facilitaría la prestación farmacéutica que precisara el lesionado.

Por otra parte, se imponía la obligación de abonar al lesionado, desde el día del accidente, la mitad de su jornal diario, salvo que, del expediente instruido al efecto, se acreditase que se debió a «fuerza mayor extraña al trabajo», o en el caso de que el lesionado fuese personal de tropa o asimilado «y, como tal se halle sostenido por el Estado y disfrutando de asistencia médica y farmacéutica». En este caso, no percibiría medio jornal si su incapacidad era temporal, sin perjuicio del derecho al cobro íntegro de la indemnización correspondiente, desde el día del accidente en el caso de que del accidente se derivase su incapacidad permanente⁵³.

Si el accidente causase el fallecimiento del obrero, el jefe de la obra debía asumir los gastos del sepelio hasta el importe de 100 pesetas, así como determinar el importe de la indemnización correspondiente a su viuda y descendientes legítimos y ascendientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de 30 de enero de 1900⁵⁴. En todo caso, la reclamación de la correspon-

⁵³ El artículo 24 del Reglamento autorizaba al Gobierno a redactar un «cuadro o reglamento de incapacidades para el trabajo», pero mientras tanto distinguía entre «incapacidades absolutas», que definía como «las que impiden todo género de trabajo», y las «parciales», que definía como las «que impiden el trabajo a que se dedicaba el obrero, pero no otros».

⁵⁴ El artículo 5 de la Ley de 30 de enero de 1900 establecía la siguiente escala para el abono de las indemnizaciones:

«Art. 5.º Si el accidente produjese la muerte del obrero, el patrono queda obligado a sufragar los gastos de sepelio, no excediendo estos de 100 pesetas, y además a indemnizar a la viuda, descendientes legítimos menores de diez y seis años y ascendientes, en la forma y cuantía que establecen las disposiciones siguientes:

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

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

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

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

diente indemnización debía formularse mediante instancia presentada al gobernador militar de la provincia o al capitán general de la Región, quien ordenaría a la autoridad correspondiente cumplir las disposiciones legales.

El capítulo V del Reglamento contemplaba medidas de «Previsión de accidentes de trabajo». En primer lugar, disponía la aplicación en las fábricas, talleres y obras del Ministerio de Guerra de las medidas de seguridad habitualmente establecidas en los talleres y obras, si bien señalaba que la adopción de tales medidas de seguridad no dispensaba del pago de las indemnizaciones previstas en la ley, sirviendo únicamente para la determinar la responsabilidad civil o criminal que pudiera exigirse (art. 48). Por otra parte, en el caso de que el accidente se debiese al incumplimiento de las medidas de seguridad por parte de los jefes de obras o servicios, estos asumirían a su cargo el pago de los jornales o indemnizaciones que debieran abonarse conforme a la ley y al Reglamento. E incluso, dependiendo del grado e importancia del incumplimiento, se preveía el incremento en una mitad de las indemnizaciones correspondientes (art. 51)⁵⁵. Además, sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales exigibles por el incumplimiento de la ley y del Reglamento, se preveía la posibilidad de que el Ministerio de Guerra impusiese las «correcciones administrativas» que considerase convenientes (art. 52).

Los cambios afectaron también a la corporación cerrada y elitista de los artilleros. Los miembros del Arma de Artillería, que en 1890 no había creído necesario crear un orfanato para proteger a los huérfanos de sus compañeros, como ya habían hecho los integrantes del Arma de Infantería y Caballería, en los albores del nuevo siglo, sensibilizados por las desgracias derivadas de los

víctima». Curiosamente, en el caso de que la víctima fuese mujer, no se reconocía a su viudo la indemnización prevista en el apartado 3.º ni tampoco a sus hijos y descendientes la prevista en el apartado 1.º, salvo que hubiesen sido abandonados por su padre o abuelo viudo.

⁵⁵ Esta previsión, ya contemplada en el artículo 5.5 de la Ley de 30 de enero de 1900, es el precedente del instituto del recargo de prestaciones. Según el apartado 5.º del artículo 5 de la Ley, «las indemnizaciones determinadas por esta ley se aumentarán en una mitad más de su cuantía cuando el accidente se produzca en un establecimiento u obra cuyas máquinas o artefactos carezcan de los aparatos de precaución». Por su parte, el artículo 64 del Real Decreto de 28 de julio del mismo año, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley, advertía que ese aumento de las indemnizaciones procedía «con independencia de toda clase de responsabilidades». El Proyecto de Reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, aprobado por el Pleno del Instituto de Reformas Sociales en su sesión de 28 junio 1907 respetó el contenido básico, incluso sin modificar la redacción del artículo 5. 5.º de la Ley de 1900 (art. 6. 5.º en el Proyecto), aunque añadió algo que sería una constante en las regulaciones normativas posteriores, en particular desde la Ley de 1922: «El riesgo de la indemnización especial a que se refiere esta disposición 5ª no puede ser materia de seguro. Si se probare que alguna entidad aseguradora lo asumía (sic), deberá ser apercibida, y, caso de persistir en pactar dicha condición, se le retirará la autorización oficial que se le hubiere concedido a los efectos de la presente ley» (art. 6. 5.º, párrafo 2.º). Sobre la génesis y la evolución histórica del recargo de prestaciones, Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El recargo de prestaciones*, Aranzadi, Elcano (Pamplona), 2001, pp. 21-27.

acontecimientos de Cuba y Filipinas, cambiaron de criterio y, en 1903, decidieron fundar un orfanato vinculado a la Academia de Segovia. Así, el 28 de septiembre de 1904 vio la luz el reglamento del Colegio de Santa Bárbara.

Siendo ministro de la Guerra Arsenio Linares, acordó una medida sanitaria de enorme trascendencia: abrir las puertas de los hospitales militares a las familias de los cuadros profesionales del Ejército y la Marina. Además, proyectó construir pequeños sanatorios, anejos a los hospitales, para prestar asistencia a las familias de los generales, jefes y oficiales, que «no tienen derecho a hospital militar y tienen que curarse en su domicilio y pagar las intervenciones quirúrgicas»⁵⁶.

Pero, en realidad, aquellas clínicas nunca llegaron a construirse, pues seis meses después se adoptó una solución mucho más racional para culminar el sistema sanitario asistencial del colectivo militar y de sus familiares: el acceso directo de los familiares a los hospitales militares.

A partir de 1905, cuarenta años antes de la implantación del primer seguro de enfermedad en España y sesenta de que este cubriese a toda la población, cuantos habitaban «bajo el mismo techo» de los generales, jefes y oficiales del Ejército y la Armada obtuvieron el derecho a ingresar en los excelentes hospitales militares de la época y a permanecer en ellos hasta un máximo de cuarenta días, «acompañados por un familiar o criado», pagando únicamente por su manutención.

Simultáneamente se les autorizó a acudir a los «centros de consulta» de especialidades médicas establecidos en los hospitales, que también facilitaban medios de diagnósticos: gratuitos, en caso de análisis clínicos, contrastes y escayolas, y por tarifa, si se trataba de radiografías (8,00 pesetas por las de muslo; 5,25 por las de cráneo, hombro, pierna y tórax; 3,00 por las de brazo, y 2,00 por las de mano)⁵⁷.

A finales de ese mismo año, Alfonso XIII confió el Gobierno a Moret, que pretendía liderar a los liberales. En 1906, siendo ministro de la Guerra el general Agustín Luque, abordó la que sería la última reforma del reglamento del Cuartel de Inválidos. Además dispuso que el entonces llamado Servicio de Venta de Medicamentos dejase de estar tan estrechamente vinculado a los hospitales y adoptase el horario comercial de ocho horas, con turnos de guardia, que solían observar las farmacias privadas⁵⁸.

⁵⁶ Real Orden de 15 de junio de 1904, *CLET* 1904, n.º 96, pp. 224-227.

⁵⁷ Reales órdenes circulares de 25 de enero de 1905, *DOMG* n.º 21, pp. 255 y 256.

⁵⁸ Reglamento del Cuerpo y Cuartel de Inválidos, 6 de febrero de 1906, y Reglamento para la venta y suministro de medicamentos para las farmacias militares, *CLET* 1906, apéndices n.º 3 y 4.

Pero mayor trascendencia tuvo su decisión de dignificar la figura del sargento. Este eslabón esencial entre el soldado y el oficial continuaría formalmente siendo considerado clase de tropa hasta 1931, pero, haciéndose eco del clamor de muchos mandos de la necesidad de elevar su consideración, como vital auxiliar del mando, en mayo de 1906, el general Luque concedió a los sargentos prestaciones sociales similares a las previstas para la oficialidad: asistencia facultativa gratuita para la esposa e hijos, tarjeta farmacéutica y derecho a recibir atención médica en su domicilio, en las consultas de especialidades y en salas separadas de las de la tropa cuando ingresaran en los hospitales⁵⁹.

Durante la prolongada presidencia de Primo de Rivera, el derecho de los familiares a recibir asistencia hospitalaria se amplió al personal de tropa del Cuerpo de Carabineros⁶⁰, beneficio que, sorprendentemente, no se haría extensivo a la Guardia Civil hasta 1926⁶¹.

El general Ángel Aznar, siendo ministro de la Guerra, volvió a acudir a la socorrida ley de O'Donnell para indemnizar a las víctimas de la campaña de Melilla⁶². Luque, que le sustituyó para desempeñar por cuarta vez la cartera de la Guerra, mostró su preocupación por los cientos de huérfanos que provocaba aquella larga contienda y autorizó que pudiesen ingresar en los hospitales militares, sentando un importante precedente hacia el derecho de hospitalidad de los huérfanos de los militares⁶³.

En el ámbito de la protección social en el ámbito militar, destaca la célebre Ley de bases de Juan de la Cierva, siendo ministro de la Guerra, que equiparó el trámite y cuantía porcentual de las pensiones de retiro y viudedad de generales, jefes y oficiales con los de las llamadas clases de tropa de segunda categoría, que agrupaban los empleos de suboficial, brigada y sargento desde 1912. Unos y otros, al alcanzar la edad de retiro forzoso —setenta años los tenientes generales, sesenta y seis los generales de división, sesenta y cuatro los de brigada, sesenta y dos los coroneles, sesenta los tenientes coroneles y comandantes, cincuenta y seis los capitanes, cincuenta y uno los tenientes, alféreces y suboficiales, y cuarenta y ocho los brigadas y sargentos—, pasaban a generar una pensión equivalente al 60 por ciento del último sueldo percibido,

⁵⁹ Real Orden circular de 25 de mayo de 1906, *CLET* 1906, n.º 85, p. 147.

⁶⁰ Real Orden circular de 10 de agosto de 1908, *CLET* 1908, n.º 144, p. 248.

⁶¹ Real Orden circular de 15 de noviembre de 1926, *CLET* 1926, n.º 389, p. 403.

⁶² Real Orden circular restableciendo la de 14 de abril de 1896 para la campaña de Melilla, 5 de enero de 1911, *CLET* 1911, n.º 5, p. 11.

⁶³ Real Orden circular concediendo derecho a ingreso en los hospitales militares a los huérfanos de ambos sexos pertenecientes a los Colegios que dependen del Ministerio de la Guerra, 30 de mayo de 1911, *CLET* 1911, n.º 107, p. 163.

si contaban con veinticinco años de servicio, aumentada progresivamente hasta el 90 por ciento en función del tiempo servicio⁶⁴.

En otro orden de cosas, la creciente conflictividad social, más acusada desde la huelga general revolucionaria de agosto de 1917, aconsejó arbitrar algunas medidas en beneficio de los cientos de hombres y mujeres que trabajaban en establecimientos fabriles dependientes de los ministerios militares. Como primera medida y con el fin de «aminorar las dificultades creadas por el encarecimiento de las subsistencias», debidas principalmente a la inflación que se había descontrolado a consecuencia del acelerado crecimiento de la demanda durante la Primera Guerra Mundial, se ordenó establecer «cooperativas militares para la venta de artículos de consumo» en fábricas, maestranzas y arsenales⁶⁵.

Tras finalizar la guerra europea y cuando el descenso de la demanda comenzó a causar estragos en la clase trabajadora, el Gobierno del conde de Romanones, acordó organizar sociedades de socorros mutuos en los citados establecimientos, «con el fin de atender en casos de enfermedad» al personal laboral⁶⁶.

Dos años más tarde, en vísperas del desastre de Annual, Luis de Marichalar, segundo político civil que desempeñaba la cartera de Guerra, autorizó que las clases de tropa de segunda categoría de las Armas de Infantería y Caballería –suboficiales, brigadas, sargentos, armeros, herradores y paradistas– formasen sendas sociedades de socorros mutuos con el «laudable propósito de atender debidamente a las viudas, huérfanos, padres o herederos». En realidad, a semejanza de las tradicionalmente organizadas por la oficialidad, su único objeto era costear los gastos de entierro de los afiliados. La cuota se estableció el 1,50 por ciento del sueldo y el socorro en 1.000 pesetas por una sola vez, pagaderas nada más producirse el fallecimiento, cantidad equivalente a diez mensualidades de un sargento, y siete de un suboficial⁶⁷.

⁶⁴ Ley de bases para la reorganización del Ejército, 29 de junio de 1918, *CLET* 1918, n.º 169, pp. 206-248.

⁶⁵ Real Orden circular de 11 de septiembre de 1918, *CLET* 1918, n.º 234, pp. 375 y 376.

⁶⁶ Real Orden circular de 5 de marzo de 1919, *CLET* 1919, n.º 92, pp. 139-141.

⁶⁷ Real Orden circular de 25 de mayo de 1921, *CLET* 1921, n.º 102, pp. 129-136.

CAPÍTULO SEXTO

LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL (1923-1936)

Este capítulo englobará, de una parte, la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) y la denominada «dictablanda», que comprende los breves gobiernos del general Dámaso Berenguer y el almirante Juan Bautista Aznar (1930-1931); y, de otra, los cinco primeros años de la Segunda República (1931-1936).

I. CRISIS Y QUIEBRA DEL SISTEMA DE LA RESTAURACIÓN: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y EL HUNDIMIENTO DE LA MONARQUÍA (1923-1931)

1. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

A principios de la segunda década del siglo XX, la situación general del país era muy complicada. La anquilosada clase política no había sido capaz de acomodarse a la cambiante realidad socio-económica y seguía ignorando las nuevas corrientes de amplia base social, como eran las nacionalistas y socialistas. El movimiento obrero, ante la recesión económica, se radicalizó en sus reivindicaciones, con la consiguiente escalada de huelgas. En este contexto, el sindicalismo de raíces anarquistas había alcanzado cotas alarmantes y tintes sombríos en Barcelona. A ello se sumaba el auge del nacionalismo, visto con recelo por conservadores y militares; la mejora de los resultados electorales de los republicanos y, sobre todo, de los socialistas, lo que provocó la alarma de la oligarquía.

Por lo que respecta al Ejército, además de su deteriorada imagen por las secuelas del *Desastre*, desde 1917 sufría una profunda división interna. Por un lado, los llamados oficiales junteros, es decir, los destinados en guarniciones peninsulares, se preocupaban más por conservar y ampliar prebendas y privilegios, que por garantizar la legalidad constitucional; y, por otro, los llamados africanistas, vinculados a las unidades que guarnecían el Protectorado de Marruecos, de denigrar a los anteriores y hacer fulgurantes carreras por méritos de guerra.

En julio de 1921, las tropas de la Comandancia General de Melilla fueron barridas en Annual, masacradas en Monte Arruit y los que sobrevivieron, vejados en infectas prisiones. Solo el rápido envío de refuerzos peninsulares impidió que la ciudad norteafricana cayese en manos de Abd el Krim. Mientras tanto, en la península, Alfonso XIII, que ya había sugerido la conveniencia de que los militares diesen un paso al frente, entregó al capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, las riendas del poder y España se convirtió por primera vez en su historia en una dictadura militar.

La mayor parte de la sociedad, hastiada de ineficaces y corruptos gobiernos, recibió esperanzada el cambio de rumbo, aunque los políticos profesionales se sintieron humillados y traicionados. También la inmensa mayoría de los militares celebró la intervención de Primo de Rivera. Coherente con la línea marcadamente militarista, que caracterizó los tres primeros años del régimen dictatorial, Primo de Rivera situó a sus compañeros de armas al frente de la práctica totalidad de los organismos públicos, incluidos regionales, provinciales y municipales, con la única misión de gestionar con eficacia y transparencia.

El primer gobierno de la dictadura de Miguel Primo de Rivera, el Directorio militar (1923-1925), estuvo formado exclusivamente por generales. Durante el mismo se adoptaron severas medidas de orden público, se prohibieron las manifestaciones y las huelgas, lo que redujo el número de atentados y conflictos laborales, y se creó la Unión Patriótica, a modo de partido único, sin ideología definida, cuya única misión era apoyar la dictadura de Primo de Rivera. El éxito de los primeros años de la dictadura fue poner fin a la guerra de Marruecos. Primo de Rivera era partidario de abandonar el Protectorado, por los enormes gastos que acarreaba y por la oposición popular a la presencia española en Marruecos. Por ello se preparó la retirada, pese a las protestas de los militares *africanistas*.

Pero en 1925, ante un ataque de Abd el Krim en la zona de soberanía francesa, se decidió la acción conjunta franco-española. El desembarco de Alhucemas constituyó un éxito rotundo y Abd el Krim se rindió a los franceses.

Una vez controlado el Protectorado, Primo de Rivera decidió reforzar el Ejército de África y quitar emotividad al problema marroquí, sustituyendo las tropas de reclutas españoles, que tanta oposición habían generado en la sociedad, por regulares indígenas.

Una vez consolidado el régimen, se sustituyó el Directorio militar por el llamado Directorio civil (1925-1930), integrado por civiles y militares, con el objetivo de institucionalizar la dictadura. El Directorio civil puso en marcha una política económica intervencionista, efectuando grandes inversiones, disparando la inflación y la deuda pública. En el campo de la política social, se creó el Consejo Nacional del Trabajo para resolver los conflictos laborales y se legisló sobre contratos, accidentes laborales y subsidios. Primo de Rivera intentó atraer a su política a los líderes sindicales moderados, como Francisco Largo Caballero (UGT), quien durante unos meses aceptó formar parte del Consejo Nacional del Trabajo; sin embargo, la CNT estuvo prohibida y los comunistas fueron perseguidos. Pese a que la dictadura, como solución provisional, fue aceptada por gran parte de la sociedad, la oposición al régimen se generalizó cuando fue evidente su intención de perpetuarse¹.

Ante la falta de apoyos, a petición del Rey, Primo de Rivera dimitió en enero de 1930 y se exilió en París. Con la intención de volver al sistema constitucional, Alfonso XIII nombró jefe de gobierno al general Dámaso Berenguer. Pero este no contaba con el apoyo de conservadores ni liberales y fue incapaz de hacer frente a la grave situación económica del país. En agosto de 1930, la oposición antimonárquica firmó el Pacto de San Sebastián apoyado por republicanos, nacionalistas, y, más tarde, por el PSOE. Se creó el Comité Revolucionario presidido por Niceto Alcalá Zamora para preparar la proclamación de la república, cuyo primer intento fracasó en diciembre de 1930. En febrero de 1931, el almirante Juan Bautista Aznar sustituyó al general Dámaso Berenguer como jefe de Gobierno y convocó elecciones municipales que, el 12 de abril, dieron el triunfo, en la mayoría de las ciudades, a las candidaturas republicanas. Dos días más tarde se proclamaba la Segunda República Española y, ese mismo día, Alfonso XIII partió para el exilio a Italia.

¹ De una parte, los conservadores y liberales exigieron elecciones y la vuelta a la Constitución de 1876; los republicanos fundaron, en 1926 la Alianza Republicana e iniciaron en el exterior una campaña contra la dictadura; los nacionalistas catalanes se movilizaron contra el centralismo; intelectuales como Ortega y Gasset y Miguel de Unamuno manifestaron públicamente su posición al régimen; la UGT rompió sus relaciones con el Gobierno y los anarquistas crearon la Federación Anarquista Ibérica en 1927. Por su parte, el ejército, molesto por las arbitrariedades que se producían en el sistema de ascensos, promovió pronunciamientos militares como la denominada *Sanjuanada*.

2. EL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS

Los primeros veinte años del siglo XX en España se caracterizan por la continuidad de los sistemas tradicionales de beneficencia, pero también por la progresiva extensión de los seguros sociales y el creciente e imparable intervencionismo del Estado en la política social. De esta manera, España se incorpora, aunque lentamente, al impulso que la política social recibe en la Europa occidental durante la postguerra. La protección social se concreta en un programa de seguros sociales obligatorios que, a su vez, llevan aparejados incipientes proyectos de equipamientos y servicios sociales².

Pero durante estos años de implantación y expansión de los seguros sociales, la Beneficencia pública mantiene en nuestro país su importancia como protectora de las capas sociales no integradas ni directa ni efectivamente en el sistema productivo, perpetuando su campo de acción en paralelo al crecimiento de las políticas de previsión, situación que se ha mantenido hasta nuestros días, pese a las profundas transformaciones económicas y sociales operadas.

Así, durante el siglo XX la Beneficencia seguirá teniendo los tradicionales destinatarios y campos de actuación, acogiendo fundamentalmente a los «no productores»: pobres, enfermos, ancianos, dementes, madres solteras, etc. Amplio colectivo del que la sociedad capitalista se había ido desentendiendo. Pero también se incorporan crecientes medidas de asistencia social en sus vertientes de prevención y sanitaria. En cuanto a los actores de la política social tienen muy diverso origen y posturas ante el intervencionismo del Estado. Se incluyen desde las organizaciones con fines caritativos a los pujantes sindicatos de asalariados y otras asociaciones, apareciendo también la patronal como un poderoso interlocutor.

Pero la previsión social, como derecho del trabajo, está destinada a los trabajadores asalariados. El tercer decenio sorprenderá a los trabajadores en edad productiva acogidos a la acción social privada en múltiples asociaciones más o menos vivas: montepíos, mutualidades, sindicatos, etc. Dentro de ella, en los años 20 se había implantado, aunque con dificultades, el seguro obligatorio, destinado fundamentalmente a asalariados en situación de no trabajo:

² Como recuerda CUESTA BUSTILLO, J.: «El proceso de expansión de los seguros sociales obligatorios. Las dificultades, 1919-1931», en *Historia de la Acción social pública en España, Beneficencia y Previsión*, ob. cit, p. 303, el Tratado de Versalles, la creación de la Organización Internacional del Trabajo, la Conferencia de Washington y el impacto de la Revolución Rusa estimulan el intervencionismo del Estado en las relaciones sociales. España va a la zaga y la posguerra la encuentra aun en esa «etapa preparatoria» del derecho del trabajo y de la política de previsión, pero terminará incorporándose al movimiento europeo. La participación española en los organismos internacionales la hace permeable a sus programas.

por edad, seguro de vejez; enfermedad o de invalidez y se prepara el seguro de maternidad.

También el seguro de paro comienza un lento proceso de preparación. Junto a ello, se incrementa la preocupación por los equipamientos y servicios sociales –construcción de casas baratas, hospitales, etc.– y por la protección familiar, especialmente a las familias numerosas, que experimenta un fuerte impulso durante la dictadura de Primo de Rivera.

Durante el período que va de principios de los años veinte hasta mediados de los treinta, incluyendo la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, tuvieron lugar pocos avances en previsión social, con la excepción de la disposición adoptada en la Constitución republicana que atribuía al Estado la responsabilidad de crear un sistema plenamente desarrollado de seguros sociales obligatorios³. Esta primera constatación del papel del Estado como proveedor social representa un momento decisivo hacia la previsión pública, en el sentido de que ya no será cuestionado a partir de entonces.

Si bien el recién implantado primer seguro obligatorio no quedará interrumpido por la instauración de la Dictadura, la nueva forma de gobierno, provocará la hibernación de los programas de seguros de maternidad, invalidez y enfermedad elaborados en la Conferencia de Barcelona de 1922. En concreto, el seguro de maternidad fue sustituido por un *subsidio de maternidad*, por Real Decreto de 21 de agosto de 1923. Este freno de la política de previsión fue un fenómeno que afectó a otras dictaduras en toda Europa⁴.

3. LA GÉNESIS DEL SISTEMA DE CLASES PASIVAS

3.1. EL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS DEL ESTADO DE 1926

La incesante labor legislativa llevada a cabo por los distintos departamentos ministeriales iniciada a mediados del siglo XIX para la consecución de un estatuto funcional, que garantizase, sobre todo, la inamovilidad de los funcionarios y acabase con la situación de arbitrariedad e inseguridad que padecieron durante la mayor parte de dicha centuria, culminó en la promulgación

³ Sobre el desarrollo de la política social durante la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, véanse CUESTA BUSTILLO, J.: *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, 1988, y SAMANIEGO BONEU, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, 1988.

⁴ CUESTA BUSTILLO, J. en *ob. cit.*, p. 760, define este decenio como de «despreocupación en España y creciente preocupación en Europa».

de la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 (Gaceta Oficial de 24 de julio). Dicha ley contenía un auténtico estatuto de la Función Pública, comprensiva de un régimen jurídico de todos los empleados públicos. Con ella se logró de forma definitiva la inamovilidad de los funcionarios, introduciendo el sistema de la oposición como modo de acceso a la función pública; la mejora de las retribuciones y la clasificación de los funcionarios en cuerpos y categorías.

Por lo que respecta a las pensiones, en su base octava establecía: «La jubilación de los funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado será forzosa por razón de edad o por imposibilidad física notoria y voluntaria por las mismas causas o por reunir determinado número de años de servicio». Esta Ley fue desarrollada por el Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, así como por un elevado número de Reales Decretos para su adaptación a los diversos Cuerpos de funcionarios. A partir de esta Ley se puede hablar de la consolidación de los derechos pasivos de los funcionarios públicos como parte integrante de su estatuto jurídico, que, culminará con la promulgación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926, norma que unifica la compleja legislación sobre derechos pasivos de los empleados públicos.

Primo de Rivera encomendó a José Corral, «subsecretario encargado» de los temas de Hacienda, que ordenase el caótico sistema de derechos pasivos, con el fin de unificarlo, racionalizarlo y aplicarlo por igual a todos los funcionarios del Estado ingresados a partir del 1 de enero de 1919, tanto civiles como militares. Como primera medida se declaró abolido desde esa fecha el ficticio régimen de montepíos, que formalmente todavía protegía a jueces y a militares y el Estado se emplazó a promulgar la tantas veces demorada ley de clases pasivas.

A continuación, una comisión interministerial de técnicos, asesorados por hacendistas, gestores del Instituto Nacional de Previsión y actuarios de seguros, presidida por el director general del Tesoro y de la Deuda Pública, abordó la redacción de un estatuto que desentrañase y ordenase la complejísima normativa reguladora de las pensiones estatales, que se había ido generando a lo largo de casi dos siglos. Había que hacer frente a una situación caracterizada por la ausencia de un criterio uniforme y estable.

Hacia muchas décadas que el presupuesto estatal atendía aquel gasto, pero el cálculo de cada pensión, regido por infinidad de normas distintas, dependía del cuerpo de procedencia, de la categoría profesional dentro de cada uno de ellos e, incluso, del organismo donde se hubiese prestado servicio.

Durante dos años, la comisión analizó, depuró y extrajo lo más aprovechable de los doce abortados proyectos de ley que, desde 1889, habían intentado «unificar esta legislación como ninguna otra caótica». Desde los que se

contentaron con proponer la definitiva extinción de los montepíos oficiales a los que propusieron traspasar las clases pasivas a una empresa de seguros.

Es conveniente señalar que, durante la segunda mitad del siglo XIX, se sucedieron hasta cinco proyectos de Ley para regular las clases pasivas, a los que hay que añadir otros cuatro en el primer cuarto del siglo XX, hasta que, en 1926, fuera aprobado el primer Estatuto de Clases Pasivas. Todos estos proyectos de Ley, infructuosos, pretendían la fijación de un límite a la constitución de nuevos derechos pasivos con cargo al Tesoro, el establecimiento de un sistema más justo (que eliminara las discriminaciones y desigualdades de tratamiento), y la entrega de su gestión a un órgano distinto de la Administración General del Estado.

En algunos de estos proyectos se hacía una distinción entre los funcionarios que ya habían causado derecho a las pensiones del sistema de montepíos y los que aun no los habían generado, dejando a los primeros al margen del nuevo sistema propuesto. Esta distinción estaba motivada por la toma en consideración de un concepto amplio de derecho adquirido, que también fue la causa del fracaso del Real Decreto de 29 de enero de 1899, que pretendía una revisión de los derechos pasivos, pero que no tuvo eficacia en virtud de las reclamaciones planteadas sobre la base de tales derechos adquiridos. Esta cuestión, que volverá a manifestarse en momentos posteriores, será fuente de graves problemas de derecho transitorio.

El Real Decreto-ley de 22 de enero de 1924 estableció el 1 de enero 1919 como la fecha a partir de la cual, a los funcionarios que ingresaran al servicio del Estado les serían de aplicación los derechos pasivos que se les reconociesen en la Ley que habría de promulgarse y, por tanto, a partir de dicha fecha, se suprimieron para el futuro los derechos pasivos regulados por las normas propias de los montepíos⁵.

Por fin, por Real Decreto-ley de 22 octubre de 1926, a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, Miguel Primo de Rivera, el rey Alfonso XII aprueba con fuerza de ley, el Estatuto de Clases Pasivas del Estado, que entrará en vigor el 1 de enero de 1927⁶. Un año más tarde, por Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1927, se aprueba su Reglamento, acabando así con el complejo entramado legislativo en materia de derechos pasivos.

El Estatuto tuvo que hacer frente a una situación caracterizada, sobre todo, por la falta de unidad. Hacía tiempo que el Estado había asumido el pago

⁵ Real decreto-ley de 22 de enero de 1924, *CLET* n.º 39, pp. 58 y 59.

⁶ Estatuto de Clases Pasivas del Estado, 22 de octubre de 1926, *CLET* 1926, n.º 372, pp. 389-395 y apéndice n.º 11.

de las pensiones a sus funcionarios, pero la ausencia de una disposición común a los funcionarios civiles y militares y la multiplicidad de regímenes aplicables, dentro de estos dos grandes grupos, en función de cada categoría de funcionarios según el cuerpo, el servicio o la dependencia administrativa en la que prestaban sus servicios, caracterizaba una situación criticada y objeto de muchos intentos de reforma, en la que solo la conciencia de derecho adquirido era común denominador.

En el Estatuto de Clases Pasivas, las pensiones de los funcionarios se configuran como una obligación del Estado, cuya carga financiera se satisface a costa del Tesoro Público y cuya gestión se encomienda a la propia Administración. Ello obedece a que los derechos pasivos se consideran como una parte del Estatuto del funcionario público, un elemento más de sus condiciones de empleo, que considera las pensiones del colectivo funcional como una obligación del Estado, dotada presupuestariamente y gestionada por la propia Administración pública. Consideradas como una prolongación del sueldo que perciben en situación de actividad, el derecho a generarlas y percibir las pasó a formar parte de la relación contractual entre el Estado y sus empleados y los conceptos retribución y haber pasivo se interrelacionaron⁷.

Así, su definitiva regulación se inspiró básicamente en la normativa del montepío ilustrado, que se pretendía modernizar, sin intentar acomodarla al régimen de seguros sociales que comenzaba a proteger a la población laboral asalariada –punto de partida de la disparidad entre ambos regímenes que se mantiene hoy en día–, cuyas líneas maestras acababa de enunciar el anteproyecto de Constitución redactado por la Asamblea Nacional, de 17 de mayo de 1929:

«El Estado proveerá, con el concurso de las clases interesadas, por el seguro o por otros medios, a la conservación de la salud y capacidad de trabajo del obrero manual o intelectual, y a las consecuencias económicas de la enfermedad, la vejez y los accidentes que procedan del riesgo profesional».

Se consolida, de esta manera, el Régimen de Clases Pasivas como un sistema distinto y separado del régimen de protección social de los trabajadores por cuenta ajena, que evolucionará de forma diferente, marcado aquel por unos rasgos que le son propios: régimen que otorga exclusivamente pensiones,

⁷ Curiosamente, si bien los derechos pasivos reconocidos en dicha Ley alcanzaban a todos aquellos, civiles o militares, que estuvieran vinculados al Estado mediante una relación de servicios profesionales retribuidos, en el orden militar se ampliaba el ámbito personal, al incluir a los alumnos de las academias y escuelas militares y a los soldados procedentes tanto del voluntariado como del reclutamiento, personal no funcionario al que la legislación reguladora del Régimen de Clases Pasivas ha continuado prestando protección y aun hoy se encuentran incluidos en su ámbito de cobertura.

gestionado directamente por el Estado a través de una Dirección General del Ministerio de Hacienda, que se financia con cargo a los Presupuestos del Estado, como un coste de personal más.

Aunque el sistema de clases pasivas, heredero directo del implantado para militares y marinos por Carlos III en 1761, perdió el carácter mutualista propio de los montepíos, conservó muchos de sus rasgos distintivos. Efectivamente, los montepíos consolidaron determinados principios que fueron recogidos por la regulación de clases pasivas y que se mantendrán a lo largo de las distintas normas que, en los años venideros, regularán las pensiones de los funcionarios públicos. Entre otros, la determinación de los derechos pasivos según el sueldo regulador y los años de servicio del funcionario público; la relación entre el descuento operado sobre las retribuciones de los funcionarios en activo y la cuantía de los haberes pasivos, y la fijación del sueldo regulador en función de los ingresos normales o básicos del funcionario, reforzando su carácter de renta de sustitución y, por consiguiente, estableciendo una conexión directa entre ingresos efectivamente percibidos y cuantía de la pensión.

De esta manera, se produce una identificación entre retribución y haber pasivo, que supone un tratamiento diferenciado de las pensiones de los funcionarios públicos, que se mantiene hoy en día. En el Estatuto de Clases Pasivas, se prescinde, por tanto, de la técnica mutualista propia de los montepíos, de los cuales, como se ha descrito, procede. Y también se aleja de la fórmula de organización característica de los seguros sociales que, referidos a los trabajadores por cuenta ajena, habían surgido y se estaban generalizando en esos años.

La vinculación con la precoz normativa de protección social de los militares resulta todavía más patente en la redacción de los artículos que trataron de recoger y validar, lo que a lo largo de los siglos precedentes los sucesivos monarcas les habían ido reconociendo. Ejemplos de ello son: la pervivencia del castrense término «retiro», en lugar del de «jubilación» utilizado para el resto de los funcionarios; la posibilidad de solicitar el pase a esa situación por incapacidad física; el establecimiento de escalas de edad para el retiro forzoso de acuerdo con el empleo alcanzado; el mantenimiento de la paga de tocas reconocida a las viudas y la concesión del sueldo completo a los inutilizados en acción de guerra y accidentados en submarinos y aviones, extensivo a los prisioneros de guerra a causa de Annual y a las víctimas de los recientes conflictos sociales⁸.

⁸ Siguiendo a PUELL de la VILLA, F.: *Historia de la Protección Social Militar*, ob. cit, p. 184.

3.2. LA ACCIÓN PROTECTORA DEL ESTATUTO DE CLASES PASIVAS

El Estatuto de Clases Pasivas otorgaba al personal incluido en su ámbito de cobertura pensiones ordinarias de jubilación o retiro forzoso, voluntario o por incapacidad permanente para el servicio, de viudedad, orfandad y a favor de madre viuda o soltera siempre que no existieran viuda ni huérfanos con derecho a pensión. Como novedad, el Estatuto introduce las pensiones extraordinarias de jubilación por incapacidad y a favor de familiares para los empleados civiles, cuando la inutilidad o fallecimiento hubiese ocurrido en acto de servicio o como consecuencia del mismo, pues en la legislación anterior solo se reconocían al personal militar.

Por lo que se refiere a la intensidad de la protección, la nueva regulación distingue según los grupos en los que se divide al personal incluido en su ámbito de protección, distinguiendo entre los ingresados con anterioridad y con posterioridad al 1 de enero de 1919; y, dentro de cada grupo, se distinguía entre empleados civiles y militares, introduciendo ciertas mejoras respecto a estos últimos y manteniendo así las diferencias de trato que ya permitía la normativa anterior.

Los derechos pasivos del primer grupo se regulaban en el Título I, los del segundo en el Título II, y el Título III contenía las disposiciones comunes para empleados civiles y militares, regulándose las pensiones extraordinarias de jubilación o retiro por incapacidad para el servicio o a favor de familiares, sin distinción alguna entre uno y otro grupo, para las que no se exigía periodo de carencia alguno, es decir, con independencia del tiempo de servicios prestados.

Los funcionarios del primer grupo, causaban los derechos pasivos máximos sin abonar cuota alguna al Estado. Su haber regulador, contemplado en el artículo 18, era el mayor que se hubiera disfrutado durante dos años por lo menos, siempre que figurase detallado con cargo a personal en los Presupuestos Generales del Estado. Para causar pensión ordinaria de jubilación o retiro se exigía un mínimo de 20 años de servicios abonables, y diez años para las pensiones vitalicias a favor de familiares. Los porcentajes a aplicar sobre el haber regulador para hallar la cuantía de la pensión variaban en función de los años de servicios y eran distintos para el personal civil y militar.

Los funcionarios del segundo grupo, podían causar derechos pasivos máximos o mínimos según abonasen o no al Estado la cuota del 5 % sobre sus remuneraciones. Su haber regulador, establecido en el artículo 25, era el sueldo medio anual disfrutado en los tres últimos años anteriores a su cese definitivo en el servi-

cio activo⁹. Para causar pensión ordinaria de jubilación o retiro se les exigía igualmente 20 años de servicios abonables, pero a diferencia el primer grupo se requerían también 20 años para causar pensiones vitalicias a favor de familiares. No teniendo este periodo de carencia, y superando los 10 años, se causaban pensiones temporales a favor de viuda, huérfanos y, en su caso, madre viuda o soltera, por un número de años igual al tiempo de servicios prestados. Los porcentajes a aplicar sobre el haber regulador para hallar la cuantía de las pensiones eran, en el caso de los derechos máximos, iguales a los establecidos para el primer grupo y exactamente la mitad de los mismos para los derechos pasivos mínimos.

Cuando el personal civil y militar, de ambos grupos, fallecía sin reunir el periodo de carencia para causar pensiones vitalicias o temporales a favor de sus familiares, estos tenían derecho a las «mesadas de supervivencia», que se percibían por una sola vez. Cada mesada equivalía al sueldo de un mes del causante, y se tenía derecho a dos cualquiera que fuese el tiempo de servicios, más media mesada más por cada año de servicios abonables sin que pudieran superar las cinco mesadas. Los servicios abonables se regulaban de forma separada para cada uno de los colectivos incluidos en el ámbito de aplicación del Estatuto: en los artículos 5 y 8 se enumeraban los servicios abonables para el personal del primer grupo que se regía por el Título I, de forma diferente para el personal civil y el militar. Los artículos 22 y 23 hacían otro tanto para los funcionarios del segundo grupo que se regía por el Título II, distinguiendo asimismo entre personal civil y el militar.

Estas diferencias de trato de los colectivos incluidos en el ámbito de cobertura del Estatuto dan lugar a regímenes distintos que se van haciendo más marcados con las posteriores reformas del mismo, que, a través de múltiples disposiciones, con carácter singular para cada Cuerpo o grupo de funcionarios, van regulando determinadas materias respetando siempre los derechos adquiridos hasta la fecha, por lo que a lo largo del tiempo se va produciendo una fragmentación normativa y disparidad de regímenes en el ámbito propio del Estatuto, cayendo en el defecto que el propio Estatuto en sus orígenes quiso eliminar.

4. LA INSTITUCIÓN MILITAR

Durante los años que abarcan desde la Dictadura de Primo de Rivera hasta la proclamación de la Segunda República, la institución militar se verá

⁹ Años más tarde, la Ley de 30 de diciembre de 1944, dio nueva redacción a este artículo, quedando redactado exactamente igual que el artículo 18 e igualando así el haber regulador para ambos grupos de funcionarios.

afectada por trascendentales acontecimientos que acaecen tanto en el ámbito nacional como en el internacional del momento. De una parte, la guerra de 1914, planteada inicialmente como un enfrentamiento entre dos bloques por el liderazgo europeo, el británico y el alemán, tras la entrada de Estados Unidos en la guerra y la revolución soviética, se convirtió en un conflicto entre superpotencias de alcance universal.

La neutralidad oficial de nuestro país no impidió que el pueblo español se dividiera entre aliadófilos y germanófilos. Los militares y los sectores más conservadores se mostraron más partidarios de la segunda tendencia. La oficialidad admiraba la rígida disciplina, organización y estructura jerárquica del sistema prusiano y confiaba en las ventajas que la victoria de las potencias centrales proporcionarían a la institución.

Por otra parte, la proyección de la Revolución Rusa, desde su inicio en octubre de 1917, condicionó nuestra política de defensa, situación que durará hasta la desmembración de la Unión Soviética en 1989. Por la influencia del bolchevismo ruso, el movimiento obrero se dispuso a conquistar el Estado mediante acciones directas y el sindicalismo revolucionario protagonizó las luchas callejeras que asolaron Barcelona y otras ciudades españolas entre 1919 y 1923, atisbo de lo que, en la época de la guerra fría, se denominará *guerra subversiva*.

Los militares, desde el primer momento, consideraron dicho fenómeno como un riesgo letal para la supervivencia del Estado, por lo que se convirtió en objetivo preferente de la política de defensa española. Consideraban que la represión y las formas autoritarias de gobierno eran las fórmulas más eficaces para erradicar la *guerra subversiva*. Por ello, los últimos gobiernos parlamentarios de Alfonso XIII reforzaron el papel del Ejército como puntal del orden público y concedieron a las autoridades regionales plenos poderes para neutralizarla y combatirla.

No cabe duda de que el impacto de la violencia sindicalista sobre algunas ciudades favoreció la aceptación social e institucional de la Dictadura de Primo de Rivera. El cambio de régimen soterró la violencia del sindicalismo revolucionario sin llegar a dar solución definitiva a los problemas que subyacían en la misma y resolvió la cuestión de Marruecos, aceptando la propuesta de los africanistas, sin olvidar la trascendental colaboración del Ejército francés. Sin embargo, las limitaciones personales y los errores políticos del propio dictador coadyuvaban a que se viera obligado a abandonar el poder. Por su parte, el rey, que había colaborado en la instauración y permanencia de la dictadura, tuvo que marchar al exilio quince meses después de que lo hiciera Primo de Rivera.

Por lo que respecta a la institución castrense, Primo de Rivera no se preocupó por modernizarla, volcando todos sus esfuerzos en tratar de resolver

cuestiones pendientes en política de personal que calmaran los ánimos de los junteros sin perder el apoyo de los africanistas. Lo que sí recibió un fuerte impulso durante estos años fue el Servicio de Aeronáutica. La aviación militar nació con ocasión de la guerra de Marruecos, por iniciativa del capitán de ingenieros Pedro Vives Vich, en 1910. Su bautismo de fuego tuvo lugar en las operaciones de Melilla de 1912 y, al año siguiente, ya existía una escuadrilla completa en Tetuán.

Pero la reforma más trascendental de la dictadura tuvo lugar en el campo de la enseñanza militar, con la reinstauración de la Academia General Militar, el 20 de febrero de 1927, para unificar la formación básica de la oficialidad, derivando la formación técnica a las academias especiales.

5. AVANCES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR

Primo de Rivera, buen conocedor del privilegiado sistema de protección social que amparaba a los militares y a sus familias, abordó tres iniciativas que determinarán la normativa de protección social que estará vigente durante las cuatro décadas de régimen franquista. La primera, relativa a los derechos pasivos, que ya hemos analizado; la segunda, al Cuerpo de Inválidos; y, la tercera, a la protección de la orfandad.

Pero antes de referirnos a las dos últimas novedades, señalaremos que en el ámbito de la asistencia sanitaria dispensada a los militares y sus familias, procedió a limitar la abusiva interpretación del concepto «habitar bajo el mismo techo», para que los familiares tuviesen derecho a ingresar en un hospital militar, único requisito exigido por la orden de 1905, cuyo ámbito de aplicación quedó restringido a «esposas e hijos, abuelos y padres no políticos, y estos si dependen materialmente del jefe y oficial, y los huérfanos de padre y madre pobres y pupilos de los causantes, con arreglo a la ley, si son además parientes directos de ellos hasta segundo grado»¹⁰.

5.1. LA REORGANIZACIÓN DEL CUERPO DE INVÁLIDOS

Primo de Rivera consideró que había llegado el momento de modificar los principios que habían inspirado la organización del Cuerpo de Inválidos desde el siglo XVIII y adecuar su Reglamento a los nuevos tiempos. Así, al

¹⁰ Real Orden circular de 5 de agosto de 1924, *CLET* 1924, n.º 355, pp. 557 y 558.

mes de constituirse el nuevo Gobierno, su presidente sometió a la firma del monarca las bases a que debían atenerse los encargados de redactar el futuro reglamento, las cuales anticipaban cuatro llamativas novedades¹¹:

1. Distinto tratamiento asistencial y retributivo según el origen de la discapacidad: «El Cuerpo de Inválidos Militares se dividirán en dos secciones: primera, la de inválidos de guerra, y segunda, la de inválidos en el servicio».
2. Incorporación de las llamadas Fuerzas de Orden Público: «A la segunda sección podrán pertenecer los inutilizados pertenecientes al Ejército, Marina, Carabineros, Guardia Civil y Cuerpo de Seguridad, siempre que la herida o lesión origen de la invalidez la hayan sufrido prestando servicio».
3. Exclusión de los discapacitados por enfermedad: «Se prohíbe en absoluto alegar para el ingreso en una u otra sección la inutilidad producida por enfermedad contraída en campaña o por causa del servicio».
4. Posibilidad de continuar en activo, en tanto se conservase la necesaria aptitud.

Al año siguiente, el ministro de la Guerra, el general Juan O'Donnell, duque de Tetuán, ultimó el reglamento que iba a regir la remozada corporación. Su articulado, fiel a las citadas bases, precisaba los requisitos de ingreso, la plantilla y obligaciones del personal encargado de gestionarla, el régimen de ascensos de los pertenecientes a la primera sección, las indemnizaciones previstas para los de la segunda y la organización del establecimiento madrileño donde podían acogerse unos y otros. Varios apéndices se ocuparon de regular los sueldos, las discapacidades que daban derecho al ingreso, la uniformidad de los acuartelados, etc.¹²

5.2 LA PROTECCIÓN DE LA ORFANDAD MILITAR

El renqueante funcionamiento de los colegios de huérfanos corporativos y la constante necesidad de acudir en su ayuda con fondos públicos, había generado profundas críticas hacia su existencia, recomendando su unificación y gestión conjunta con el fin de economizar recursos. Por ello, el general Ardanaz, tras ser nombrado ministro del Ejército, en sustitución del antes deno-

¹¹ Real Decreto dictando bases para la reorganización del Cuerpo de Inválidos, 6 de febrero de 1926, *CLET* 1926, n.º 56, pp. 47-49.

¹² Reglamento del Cuerpo de Inválidos Militares, 13 de abril de 1927, *CLET* 1927, apéndice n.º 5.

minado Ministerio de Guerra, autorizó que las clases de tropa organizaran su propia asociación de huérfanos, con la condición de que tuviese carácter unitario y que sus estatutos contemplasen la afiliación obligatoria del personal de esa categoría de todas las Armas y Cuerpos del Ejército¹³. Pero el nuevo orfanato, que pretendió ubicarse en Ciudad Real, nunca llegó a construirse por la dimisión de Primo de Rivera y las madres de los huérfanos tuvieron que contentarse con una escueta ayuda de 20 pesetas mensuales.

5.3 LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS OBREROS DE LAS FÁBRICAS MILITARES

Tras ser nombrado jefe de Gobierno el general Dámaso Berenguer, ocupando al mismo tiempo la cartera de Ejército, abordó una importante reforma de la normativa reguladora de las sociedades de socorros mutuos fabriles, surgidas en 1919. El nuevo reglamento, aplicable a cuantos obreros trabajasen en establecimientos industriales de Artillería, Ingenieros, Intendencia, Sanidad y Farmacia, confirmó las dos prestaciones previstas en el anterior (asistencia médica e incapacidad laboral transitoria), cubrió la vacunación antivariólica para sus hijos e introdujo la novedad de que el personal laboral pudiese comprar medicamentos en las farmacias militares.

La cotización se unificó para hombres y mujeres: una peseta en el momento de afiliarse, más otra aportada por el establecimiento, y cuota mensual de 1,50 pesetas pagada por el trabajador y de 2,00 por la fábrica, lo que suponía un llamado incremento medio de 75 por ciento. El subsidio por incapacidad laboral, en cambio, solo se incrementó un 15 por ciento –de 3,00 a 3,50 pesetas por jornada perdida, a partir de la tercera y por un plazo máximo de noventa días– aunque se reconocía una ayuda de 200 pesetas para gastos de entierro, teniendo dos años de cotización, y de 300 con quince años.

Por lo que respecta a la asistencia médica, esta no incluía «operaciones quirúrgicas y tocológicas», pero sí la asistencia al parto, y el derecho al subsidio decaía cuando la enfermedad se hubiese dictaminado durante las vacaciones del trabajador; este padeciese «enfermedades crónicas secretas» (referido a las enfermedades venéreas), o se hubiese lesionado en estado de embriaguez. Como curiosidad, se prevenía la interrupción del pago del subsidio a quien frecuentase las tabernas estando de baja¹⁴.

¹³ Real Decreto creando la Asociación de Clases de 2.ª Categoría del Ejército para Huérfanos, 8 de julio de 1929, *CLET* 1929, n.º 217, pp. 257 y 258.

¹⁴ Reglamento de la Sociedad de Socorros Mutuos para obreros de fábricas militares, 10 de abril de 1930, *CLET* 1930, n.º 116, pp. 170-178.

II LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936)

1 CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

El Comité revolucionario creado en el Pacto de San Sebastián (1930) se convirtió en el primer Gobierno Provisional de la República, que estaba compuesto por republicanos conservadores (Niceto Alcalá Zamora, que fue su presidente), republicanos de izquierda (Manuel Azaña), radicales (Alejandro Lerroux), socialistas del PSOE (Francisco Largo Caballero e Indalecio Prieto) y nacionalistas catalanes y gallegos. Los primeros decretos aprobados durante la República reconocieron amplios derechos individuales, y sentaron las bases de la reforma agraria, militar, educativa y laboral. Pero el impacto de la crisis económica provocó los primeros problemas: huelgas y enfrentamientos con las fuerzas de orden público. Durante el Bienio Reformista se abordaron importantes reformas.

En el ámbito laboral se instituyó la jornada de ocho horas, el derecho de huelga y los jurados mixtos de arbitraje. También se llevó a cabo una importante reforma educativa con el objetivo de reducir el analfabetismo, planificando la creación de escuelas, institutos, bibliotecas, etc. y se promovió una educación laica y liberal, con un modelo de escuela mixta, pública, obligatoria y gratuita, prohibiendo el ejercicio de la enseñanza a las congregaciones religiosas, con el consiguiente rechazo frontal de la derecha y de la Iglesia.

Pero la reforma más ambiciosa fue la agraria, que pretendió eliminar las desigualdades existentes en el medio rural. En 1932 se aprobó la Ley de Bases de la Reforma Agraria, con la oposición de los terratenientes y de la antigua nobleza, que financiaron el golpe de Estado del general Sanjurjo en 1932, que no llegó a triunfar, y se creó el Instituto de Reforma Agraria. El Gobierno republicano-socialista hubo de enfrentarse a huelgas de obreros y campesinos, a ocupaciones de tierras protagonizadas por la CNT y a hechos violentos como el de Casas Viejas, Cádiz (1933), lo que supuso el final del gobierno de Manuel Azaña.

Tras la dimisión de Azaña, Niceto Alcalá Zamora disolvió las Cortes y convocó elecciones para noviembre de 1933. En las elecciones obtuvieron la mayoría los partidos de centro derecha. Niceto Alcalá Zamora encomendó el Gobierno a Alejandro Lerroux, que contó con el apoyo de la CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas). El Gobierno Lerroux desarrolló una política contraria a la del Bienio republicano-socialista. Se paralizó la reforma agraria, devolviéndose las tierras a sus antiguos propietarios y expulsando de ellas a los campesinos; se volvió a incluir en los presupuestos la asigna-

ción al clero; se aprobó una Ley de Amnistía que favoreció a los militares encarcelados por el fallido golpe de Estado de 1932; se ralentizó la construcción de escuelas y se bloquearon los Estatutos de Autonomía.

El aumento de la conflictividad social en el campo y en las áreas obreras consolidó a la CEDA. Falange Española se fortaleció fusionándose con la JONS, que practicó la violencia para conseguir sus objetivos. Por su parte, los republicanos se aglutinaron en un nuevo partido: Izquierda Republicana. La UGT y el PSOE, por temor al fascismo, también se radicalizaron dando comienzo a un movimiento revolucionario que fue especialmente grave en Asturias y Cataluña.

El 5 de octubre de 1934, la UGT convocó una huelga general que fracasó en la mayor parte de España. En Cataluña, la huelga tuvo carácter independentista. Lluís Companys, la noche del 6 de octubre, proclamó el Estat Catalá dentro de la República Federal Española, pero tan solo un día después, el Ejército acabó con la insurrección. Se suspendió la autonomía catalana y todo su Gobierno fue acusado de rebeldía. La insurrección contra el Gobierno solo triunfó en Asturias. Socialistas, anarquistas y comunistas firmaron la Alianza Obrera, miles de obreros armados consiguieron ocupar toda Asturias y proclamaron la Revolución Socialista de los Consejos Obreros. Para sofocar la insurrección, el Gobierno envió unidades de la Legión y de los Regulares estacionados en Marruecos, bajo el mando del general Francisco Franco.

La revolución de octubre de 1934 motivó un endurecimiento de la política del Gobierno; se suspendió el Estatuto de Cataluña y se aprobó una nueva Ley de Reforma Agraria, que detuvo el proceso de entrega de tierras y asentamiento de los campesinos. El Gobierno era débil y estaba en crisis permanente por las luchas internas entre el Partido Radical y la CEDA. Surgió un nuevo partido, el Bloque Nacional, dirigido por José Calvo-Sotelo, de orientación monárquica y autoritaria. En octubre de 1935, el *escándalo del estraperlo* supuso la crisis definitiva del Gobierno, ya que se rompió el acuerdo radical-cedista y Alejandro Lerroux dimitió como presidente del Gobierno. Alcalá Zamora disolvió las Cortes y convocó elecciones para febrero de 1936.

En las elecciones de 16 de febrero de 1936, los partidos de izquierda y nacionalistas se agruparon en el Frente Popular. Los resultados electorales dieron un amplio triunfo al Frente Popular en número de escaños, aunque la diferencia de votos fue pequeña. El primer Gobierno del Frente Popular, presidido por Manuel Azaña, decretó la amnistía para todos los represaliados de la Revolución de octubre de 1934. Se restauró el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se retomó la reforma agraria de 1932. El Congreso destituyó al presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora y, el 10 de mayo de 1936, fue elegido Manuel Azaña como nuevo presidente de la República.

Durante la primavera de 1936, la vida política y social española se deterioró y aumentaron el terrorismo y los enfrentamientos violentos entre la derecha y la izquierda, lo que propició que los militares contrarios al Gobierno prepararan un golpe de Estado, que será preludio de la Guerra Civil. El desencadenante último del conflicto serán dos asesinatos: el del guardia de asalto, José del Castillo, el 12 de julio de 1936, por extremistas de derechas; y el del diputado de derechas, José Calvo-Sotelo, por las fuerzas de seguridad, dos días más tarde.

2. EL IMPULSO REPUBLICANO: LA IMPLANTACIÓN PROGRESIVA DE LOS SEGUROS SOCIALES

A partir de los años treinta, la protección social de los trabajadores por cuenta ajena experimenta un desarrollo extraordinario, aun partiendo de la absoluta desventaja con respecto a lo que la normativa reguladora de las clases pasivas había reconocido a los empleados públicos.

Concretamente, durante la II República asistimos a un desarrollo relevante en materia de legislación de previsión social, que se concretó en una ampliación de la protección. Se elevó a rango constitucional el derecho a la protección social de los trabajadores. Así, el artículo 46 de la Constitución republicana, reconocía que «la república asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte...».

Evidentemente, sobre esta base constitucional se apoyaba un proyecto legislativo ambicioso, que se concretó en la reordenación del seguro de accidentes en 1932¹⁵; en la creación de la Inspección de Seguros Sociales (1935), a la que se le atribuyen facultades de investigación e información, correctivas, de apremio y contenciosas¹⁶; y en la sistematización de las enfermedades pro-

¹⁵ El Decreto-Ley de 12 de julio de 1931, reguló los Accidentes de Trabajo en la Agricultura y estableció por primera vez la obligación del patrono de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones relativas al pago de las indemnizaciones. La Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria, aprobada por Real Decreto-Ley de 8 de octubre de 1932, estableció, asimismo, la obligatoriedad del aseguramiento, así como la automaticidad de la protección de los trabajadores, entrando en juego en caso de incumplimiento del patrono el Fondo de Garantía administrado por la Caja Nacional del Seguro.

¹⁶ Por Decreto de 4 de diciembre de 1931 se aprobó el Reglamento de sanciones por incumplimiento de las Leyes sobre seguros sociales obligatorios y, posteriormente, por Decreto de 28 de junio de 1935, se creó la Inspección de Seguros sociales obligatorios, como una función delegada por el Estado en el Instituto Nacional de Previsión para vigilar el cumplimiento de aquel Reglamento.

fesionales en una lista cerrada, por ramas de industrias por Ley de 13 de julio de 1936¹⁷.

Se impulsará la aplicación efectiva de los derechos sociales proclamados por la OIT¹⁸ y ratificados por España, dando lugar a un caudal de leyes socio-laborales inédito en el país: la implantación del seguro de maternidad¹⁹ y la preparación del seguro de paro²⁰. No obstante, en el sexenio republicano no lograrían hacerse realidad ni el seguro de paro, ni el ansiado seguro de enfermedad, ni la prometida unificación de los seguros sociales.

Los políticos republicanos intentaron establecer un sistema unificado de seguros sociales, pero el proyecto legal no fue sometido al Parlamento hasta poco antes del comienzo de la Guerra Civil, en 1936. Como resultado, hasta ese momento solamente tres riesgos sociales eran objeto de los programas de seguros obligatorios, a saber, jubilación (1919), maternidad (1926) y accidentes de trabajo (1932), dejándose el resto de las contingencias a la previsión voluntaria o privada, subsidiada solo parcialmente por el Estado. El sistema había alcanzado, pues, pese al impulso, un escaso nivel de desarrollo en términos comparativos²¹.

En otro orden de cosas, si bien durante la República los poderes públicos se preocuparon más por la proyección de los seguros sociales que por la beneficencia, esta ocupó durante este periodo un lugar destacado precisamente por la inviabilidad del seguro de paro y la crisis económica, protegiendo a la población indigente o no productiva, a la que no amparaban los seguros sociales. No hay que olvidar que los «sin trabajo» no tenían a su alcance los beneficios

¹⁷ Pocos días antes de estallar la Guerra Civil, se promulga la Ley de Bases de 13 de julio de 1936 sobre enfermedades profesionales, que supuso un hito importante en la protección de dicha contingencia profesional que hasta entonces solo la recibía por la asimilación al accidente de trabajo mediante una interpretación extensiva efectuada por la jurisprudencia.

¹⁸ CUESTA BUSTILLO, J.: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*, CES, Madrid, 1994, pp. 342. Señala que el periodo de más numerosas ratificaciones de los Convenios de la OIT coincide con la II República española, especialmente en su momento inicial, con las medidas sociales de Largo Caballero y, en su momento final, con las ratificaciones de 1938.

¹⁹ Un avance social importante es la ampliación del subsidio de maternidad mediante el establecimiento del Seguro Obligatorio de Maternidad por Real Decreto-Ley de 22 de noviembre de 1929, ya vinculado al INP.

²⁰ El Decreto de 5 de mayo de 1931 estableció las bases por las que debía regirse la previsión social contra el paro forzoso, creando en el Instituto Nacional de Previsión una Caja Nacional y, por Decreto de 30 de septiembre del mismo año, se aprobó el Reglamento de dicha Caja. Por Ley de 7 de julio de 1934 se ordenó incrementar los subsidios contra el paro forzoso. Y, finalmente, por la Ley de 25 de junio de 1935 se ordena el fomento estatal de las Cajas de paro forzoso y se crea en el Ministerio de Trabajo la Junta Nacional contra el paro forzoso.

²¹ Sobre el desarrollo de esta materia son ilustrativos los trabajos de ALARCÓN CARACUEL, M. R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, 1991, y MONTROYA MELGAR, A.: *La Seguridad Social Española: una aproximación histórica*, *Revista de Trabajo*, n.º 54, Madrid, 1976.

del subsidio de paro, que amparaba a una escasa proporción de los parados. Correspondía a los Ayuntamientos proteger a los marginados de las consecuencias de la miseria, al mismo tiempo que protegía a la sociedad de las repercusiones de la actitud ociosa de aquellos.

Los poderes públicos republicanos consideraron un problema de estricto orden público la ingente cantidad de parados voluntarios (300.000 mendigos «profesionales») e involuntarios, ya que todos los parados necesitados eran considerados potencialmente peligrosos²².

La República no promulgó reglamentos generales de Beneficencia como se hizo en periodos anteriores, pero sí vieron la luz varios decretos regulando algunas instituciones concretas y, sobre todo, las Juntas Provinciales de Beneficencia, que se reorganizaban constantemente. Estas Juntas dependían de la Dirección General de Beneficencia, creada por decreto de 14 de septiembre de 1932, que, a su vez, dependió inicialmente del Ministerio de Gobernación, y, a partir de diciembre del siguiente año, del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión.

3. LA INSTITUCIÓN MILITAR

La República no heredó ninguna de las amenazas que habían determinado la política de defensa de los últimos años de la Restauración, lo que le permitió proclamar solemnemente su neutralidad en el artículo 6.º de la Constitución de 1931: «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional». El neutralismo se tradujo en la necesidad de reducir el tamaño del ejército y de racionalizar su organización, con el fin de transformarlo en un elemento disuasorio. A dicho objetivo obedeció en gran medida el ambicioso programa de reformas de la institución castrense, que abordó Manuel Azaña nada más tomar posesión de la cartera de Guerra.

Azaña se encontró con un Ejército altamente profesional, pero plagado de problemas y carencias: anquilosamiento, inflación de cuadros de mando, falta de operatividad, material obsoleto e inadecuado, protagonismo político, insuficiencias logísticas, etc. Su principal objetivo fue adecuar la organización

²² El proyecto de Ley de Vagos y Maleantes del Gobierno de Azaña mantenía el concepto de vagancia como delito, pero gracias a una serie de reformas se pudo conceptualizar una serie de situaciones como estados peligrosos y por ende solo sometidos a medidas de seguridad y nunca a condenas por delito. Las medidas de seguridad consistían en la detención de los mendigos «peligrosos» y su internamiento en casas de trabajo o en establecimientos de custodia dependiendo durante ese tiempo (no superior a tres años) del Cuerpo General de Prisiones.

militar al marco institucional vigente en el mundo occidental, en particular, al esquema organizativo francés de la primera posguerra europea. En este sentido, Azaña centró sus esfuerzos en cambiar la gestión de los recursos humanos del Ejército. En segundo lugar, pretendió despojar al Ejército de competencias, ajenas a la función militar propiamente dicha.

En resumen, Azaña se propuso apartar a los militares de la vida política y de cometidos extracastrenses, acabar con la arbitrariedad ministerial, reducir las plantillas para adecuarlas a las posibilidades reales del presupuesto nacional, republicanizar las filas y racionalizar la capacidad operativa.

Sin embargo, solo trascendió la dignificación del empleo de suboficial, que consiguió llevar al parlamento y que equiparaba, en muchos sentidos, a este fundamental eslabón de la cadena de mando, tras cinco siglos, a la oficialidad²³, y su famosa y elogiada Ley de Retiros. A la semana de tomar posesión, Azaña, con el fin de reducir plantillas, ofreció el pase voluntario a la situación de retirado, conservando el sueldo completo, a cuantos estaban en activo, amenazando a los que no pidieran el retiro en treinta días con la «amortización forzosa y sin opción a beneficio alguno» si quedaban excedentes de plantilla. Al fin, consiguió reducir en un 40 por ciento las plantillas. Sin embargo, los sucesores de Azaña no supieron evitar la malsana tendencia anterior y, al final de la República, las plantillas se habían vuelto a incrementar en un 25 por ciento.

También fracasó la pretendida republicanización de los militares, pues si bien muchos de ellos respaldaron en un principio los decretos reformadores, conscientes de que la situación era insostenible, después se sintieron defraudados al no haber obtenido ninguna compensación a cambio del sacrificio exigido. Los cuadros de mando perdieron estatus social y expectativas de carrera, sin ver incrementado su poder adquisitivo. La institución castrense perdió poder e influencia, sin ganar en eficacia u operatividad.

En este contexto, militares de tendencia conservadora decidieron fundar en enero de 1934 una asociación clandestina con las siglas UME (Unión Militar Española). En abril de 1936, tras la victoria del Frente Popular, oficiales ultra liberales quisieron neutralizar la iniciativa antigubernamental de la UME con otra agrupación clandestina, la UMRA (Unión Militar de Republicanos Antifascistas), integrada por oficiales, suboficiales y clases de tropa, que se encargaban de instruir a las milicias socialistas. Como reacción, la UME estrechó lazos con la Falange y los cuarteles se plagaron de panfletos propagandís-

²³ Ley creando el Cuerpo de Suboficiales del Ejército y determinando quiénes han de constituir en él las clases de tropa, 4 de diciembre de 1931, *CLET* 1931, n.º 882, pp. 846-848.

ticos de uno y de otro signo. El protagonismo de la UME fue determinante en la preparación del golpe de Estado y, el de la UMRA, para evitarlo en muchas guarniciones.

Por lo que respecta a las clases de tropa, en 1932 se reformó la legislación de reclutamiento: la instrucción militar se declaró obligatoria, con una duración de doce meses en el cuartel y dieciocho años en situación de reserva. Sin embargo, la reforma de Azaña no contempló la abolición del soldado de cuota, injusto privilegio de las clases acomodadas para eludir la prestación efectiva del servicio militar.

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL MILITAR: LA REDUCCIÓN DEL PRESUPUESTO

Uno de los principales objetivos de las reformas emprendidas por Azaña fue depurar el presupuesto militar y eliminar gastos superfluos o no directamente relacionados con el cometido específico de la institución castrense. Así, con respecto a la asistencia sanitaria, se pretendió que cada división orgánica –unidad orgánica y operativa que había reemplazado a las capitanías generales– contase con un único y bien dotado hospital, lo que supuso la supresión de muchos de los que atendían a pequeñas guarniciones²⁴.

Por otra parte se ampliaron las prestaciones sociales reconocidas a la clase de Tropa de segunda categoría, entre otras, asistencia sanitaria para el núcleo familiar y no solo para su esposa e hijos, recibida en el domicilio o en los consultorios de especialidades, y se confirmó el establecimiento de salas de suboficiales en los hospitales.

Azaña se esforzó también por reducir la prodigalidad en el empleo de fondos públicos, que garantizaba la supervivencia de numerosas entidades pseudopúblicas de diversa índole y finalidad –benéficas, científicas, deportivas, periodísticas, recreativas, etc.–, entre las que se encontraban las asociaciones y colegios de huérfanos, cuya existencia se vio amenazada por los anunciados recortes presupuestarios.

²⁴ Orden circular organizando los servicios y plantilla del Cuerpo de Sanidad Militar (Sección de Medicina), 19 de junio de 1931, *CLET* 1931, n.º 359, pp. 363 y 364. Así en la 1.ª División Orgánica, quedaron en servicio el hospital de Carabanchel, y el de Urgencia de Madrid; en la 2.ª, los de Sevilla, Málaga y Granada; en la 3.ª, el de Valencia; en la 4.ª, los de Barcelona y Gerona; en la 5.ª, el de Zaragoza; en la 6.ª, los de Burgos, Logroño, Pamplona, San Sebastián y Vitoria; en la 7.ª, el de Valladolid; en la 8.ª, los de La Coruña y Vigo, y en Marruecos, los de Ceuta y Tetuán.

Estando en curso el debate constitucional, Azaña declaró nulas de pleno derecho cuantas leyes, decretos y órdenes ministeriales se hubiesen promulgado en tiempo de Primo de Rivera, lo cual implicaba la anulación de la reforma del Cuerpo de Inválidos, reglamentada en 1927²⁵. Pero, apenas transcurrida una semana, se cayó en la cuenta de que la reactivación de la arcaica normativa de 1906 obligaba a revocar, entre otras, las pensiones concedidas a los soldados marroquíes discapacitados en combate, encuadrados en las Fuerzas Regulares Indígenas creadas en 1909, con notable perjuicio para los afectados y posible impacto sobre la reciente paz alcanzada en el Protectorado. El problema se solucionó mediante la apresurada reforma de sus dos primeros artículos, alegando como antecedente lo dispuesto durante la primera Guerra Carlista para dar cabida a los voluntarios extranjeros que apoyaron al bando isabelino.

La reforma también se aprovechó para incluir a los alumnos de las academias militares a los que, hasta entonces, nunca se había contemplado a efectos de su protección en caso de incapacidad:

«La Nación acoge bajo su protección y amparo a los individuos del Ejército y de la Armada, desde soldado a coronel inclusive, a los alumnos de las Academias Militares y a los asimilados de los Cuerpos Auxiliares, que se inutilicen en su defensa; a los procedentes de voluntarios y otras fuerzas irregulares, que se hayan creado o se creen por orden emanada del Ministerio de la Guerra, y a cualquier otro español o extranjero que, por circunstancias especiales, se encuentren en igual caso, con arreglo a lo que dispone el Decreto de 20 de octubre de 1835 y las Leyes de 6 de noviembre de 1837 y 29 de octubre de 1856»²⁶.

Azaña, finalmente, abordó la necesaria reforma del reglamento del Cuerpo de Inválidos. Llegó a la conclusión de que era preferible declarar a extinguir el Cuerpo y mantenerlo en precario para los individuos que ya formaban parte de él hasta el momento de su fallecimiento. En cambio, los militares de cualquier empleo y situación que quedasen discapacitados en el futuro, ya fuese en acción de guerra o en acto de servicio, pasarían a la situación de retiro, debidamente pensionados²⁷.

Poco tiempo después se publicó el Reglamento del Cuerpo de Inválidos, con el fin de definir los derechos y deberes de los que quedaban en situación de precariedad y actualizar el cuadro de inutilidades. En su articulado se clasificó a los inválidos en dos secciones, según el origen de la lesión que había originado la discapacidad. También se reguló el régimen de ascensos para los pertenecien-

²⁵ Decreto-ley de 21 de julio de 1931, *CLET* 1931, n.º 517, pp. 523-525.

²⁶ Decreto de 30 de julio de 1931, *CLET* 1931, n.º 557, pp. 549 y 550.

²⁷ Ley de bases para la reorganización del Cuerpo de Inválidos Militares, 15 de septiembre de 1932, *CLET* 1932, n.º 515, pp. 606-608.

tes a la primera sección, indemnizaciones para los de la segunda y permanencia del establecimiento madrileño, donde podían acogerse unos y otros.

Por otra parte, con el objetivo de igualar situaciones, el reglamento suprimió los privilegios reservados a los generales a los que se reconoció el mismo trato que al resto de la oficialidad en caso de discapacidad para el servicio. Con el mismo objetivo de reducir gastos superfluos se suprimió la Comandancia General de Inválidos, creada en 1835, y se asignaron sus funciones a una dependencia ministerial: el Subnegociado de Inválidos de la Sección de Personal²⁸.

Por lo que respecta a la asistencia sanitaria, en 1935, Gil Robles, siendo ministro de la Guerra, encargó al Cuerpo de Sanidad reformar el obsoleto Reglamento de Hospitales Militares de 1884, a fin de dejar constancia de una realidad que se venía reconociendo desde hacía treinta años, pero que no contemplaba expresamente dicha norma: el derecho de las familias de los militares a ingresar en los hospitales militares y a ser atendidos en los consultorios de especialidades anejas a ellos. Para ello, su primer artículo reconocía expresamente que el principal objeto de los hospitales militares seía «la asistencia de los militares enfermos y sus familias», los cuales tendrían asimismo derecho a ser atendidos por sus especialistas. No obstante, se atribuyó a los pacientes el coste de análisis, escayolas, inyectables, prótesis dentales, radiografías, etc.²⁹.

Con el fin de despejar las dudas sobre el contenido del artículo 68 del Reglamento que reconocía el derecho de los militares y sus familias «en todos sus grados, categorías y clases» a recibir asistencia hospitalaria, habiendo transcurrido solo un mes desde su publicación, se reformó para darle una nueva redacción detallando pormenorizadamente el colectivo protegido por la red hospitalaria militar: generales, jefes, oficiales y suboficiales, en activo, reserva y retiro, de las armas y cuerpos del Ejército y de la Armada, Guardia Civil, Cuerpo de Carabineros y Seguridad, e Intervención Civil de Guerra; sus esposas, viudas, hijos y huérfanos no emancipados, padres, abuelos y hermanos que conviviesen con ellos por carecer de medios; alumnos de las academias militares; cabos y soldados en situación de actividad; obreros de fábricas e industrias militares, y personal de ejércitos extranjeros en misión especial en España³⁰.

²⁸ Reglamento provisional del Cuerpo de Inválidos Militares y cuadro anejo de inutilidades físicas, 5 de abril de 1933, *CLET* 1933, n.º 159, pp. 263-275.

²⁹ Reglamento provisional para el régimen y servicios de los hospitales militares, 2 de octubre de 1935, *CLET* 1935, n.º 645, pp.758 y apéndice n.º 8.

³⁰ Orden circular por la que se modifica el artículo 68 del Reglamento provisional para el régimen y servicios de los hospitales militares, 2 de octubre de 1935, 22 de noviembre de 1935, *CLET* 1935, n.º 769, pp. 876 y 877. Tres meses después, volvió a detallarse con mayor precisión el personal amparado por la sanidad militar, norma que permanecerá en vigor hasta 1921: Orden circular de 15 de febrero de 1936, *DOMG* n.º 45, pp. 520-534.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA ASISTENCIA SOCIAL DURANTE LA GUERRA CIVIL Y EL RÉGIMEN FRANQUISTA

Este capítulo abarca el periodo histórico que comprende la Guerra Civil (1936-1939) y la etapa autárquica (1940-1959).

I. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

Las tensiones sociales y políticas de la República se acentuaron en la primavera de 1936, lo que propició que los militares contrarios al Gobierno prepararan un golpe de Estado. El general Mola organizó el golpe de Estado para el 18 de julio, contando con el apoyo de parte del Ejército y de los grupos políticos antirrepublicanos. Pero la tensión creada por los asesinatos del teniente Castillo y de Calvo Sotelo provocó que los conspiradores de Ceuta y Melilla se alzaran la noche anterior. A lo largo del 18 de julio, los sublevados alzaron gran parte de la península –Navarra, Álava, Castilla y León, Galicia y varias regiones de Aragón y Andalucía–, además de Marruecos, Canarias y Baleares.

Sin embargo, la acción conjunta de militares leales al Gobierno y organizaciones obreras consiguieron sofocar la rebelión en las grandes ciudades, salvo en Sevilla, y, por consiguiente, se produjo el fracaso del golpe de Estado. Pero los sublevados no se rindieron y organizaron una guerra relámpago para conquistar Madrid, dando comienzo a la Guerra Civil.

Tras el golpe de Estado, España quedó dividida en dos bandos. De una parte, la República, que económicamente controlaba las zonas industriales y mineras, además de los recursos financieros del Banco de España. Militarmente, contaba con el apoyo de la Marina y la Guardia de Asalto. Armó a las organiza-

ciones obreras y campesinas (milicianos) y las agrupó con los militares leales para hacer frente a los sublevados. De otra parte, los sublevados dominaban económicamente las principales zonas agrarias. Militarmente, los autodenominados *nacionales*, contaban con las experimentadas tropas africanas (Legión y Regulares), la mayoría de los oficiales y la Guardia Civil, así como numerosos voluntarios de las milicias organizadas por los partidos carlista y falangista.

Durante la guerra, mientras que en la España republicana se sucedieron tres gobiernos –primero, el de José Giral; después, el de Largo Caballero; y, por último, el de Juan Negrín–, en la zona «Nacional», los sublevados no tuvieron un modelo político común, coexistiendo la monarquía, el fascismo o la dictadura militar. Tampoco existió un líder único. Si bien el organizador había sido el general Mola, Francisco Franco tenía mayor prestigio entre los militares. Para administrar los territorios bajo control y coordinar sus acciones se creó la Junta de Defensa Nacional que, en octubre de 1936, nombró a Franco jefe del Gobierno, del Estado y del Ejército, concentrando así todo el poder político y militar en una sola persona. Esta decisión fue clave para la victoria de los sublevados, frente a la descoordinación republicana.

Con la guerra ya claramente a su favor, Franco culminó la configuración política del nuevo régimen con la Ley de Administración Central del Estado, que confirmó la concentración del poder político y militar en sí mismo. El Estado quedó configurado de forma centralizada y autoritaria, apoyado en instituciones con gran peso político y social: el ejército, la Iglesia católica y FET de las JONS (Falange Española Tradicionalista de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, partido único integrado por falangistas y carlistas). Se llevó a cabo una profunda contrarrevolución social, derogando la legislación republicana, en materia social y económica, se prohibieron todos los partidos políticos y sindicatos, a excepción del oficial, y se abolieron los estatutos de autonomía.

Las consecuencias de la Guerra Civil fueron devastadoras a todos los niveles. A nivel demográfico, al fallecimiento de unos 500.000 españoles se sumó otra cifra similar de exiliados. Disminuyó el índice de natalidad y aumentó el de mortalidad, tanto por el conflicto como por las dificultades económicas consustanciales. En el ámbito económico, asistimos a una drástica reducción de la producción agraria e industrial debido a la destrucción de infraestructuras y fuentes de recursos. A ello se sumó el endeudamiento del Estado y la falta de reservas financieras en el Banco de España al haber enviado las autoridades republicanas el oro a la URSS. Todas estas nefastas circunstancias produjeron el inevitable retroceso del nivel de vida de la población y un estancamiento económico que obligó a recurrir al racionamiento de productos

básicos. A todo esto, hay que añadir las consecuencias del aislamiento internacional de nuestro país por el rechazo a la dictadura militar.

Terminada la guerra se estableció un sistema político basado en una dictadura personal, de tipo nacionalista, tradicionalista y católico, en el que Francisco Franco, como personificación de la soberanía nacional, reunía todos los poderes. El régimen dictatorial «fascista» impuesto, motivó el aislamiento internacional de España, que se manifestó en la no admisión de nuestro país en la ONU, que además recomendaba a sus miembros retirar a sus embajadores de España, y en la exclusión de España del Plan Marshall.

En los años cuarenta, el régimen apostó por la economía autárquica, cuyo objetivo era conseguir la autosuficiencia económica, situando a la economía española al borde del colapso y haciendo necesario el racionamiento. A partir de los años cincuenta se fue paulatinamente abandonando la autarquía y el aislamiento internacional, lo que se manifestó en el ingreso de España en la ONU, el FMI y el pacto de Madrid con EE UU. Tras la remodelación del Gobierno en 1957, el ministro de Hacienda, Navarro Rubio, y el de Comercio, Ullastres, elaboraron el Plan de Estabilización Económica (1959), que liberalizó la economía española y sentó las bases del despegue económico de los años sesenta, favorecido por la coyuntura económica internacional, aunque también provocó la emigración de muchos españoles.

II. LA PREVISIÓN SOCIAL DURANTE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA FRANQUISTA

Cuando estalla la Guerra Civil, el terreno estaba preparado para abordar la unificación de la previsión en España, si bien, la transición de los seguros sociales al moderno concepto de seguridad social quedó truncado por la contienda. Durante el conflicto bélico, el INP y su obra seguirán la doble trayectoria de una España dividida en dos zonas. El INP de Madrid proseguirá en lo posible su programa republicano iniciado en 1908. Posteriormente, su traslado a Valencia le permite proseguir con su actividad en un contexto de guerra.

1. LA ASISTENCIA SOCIAL REPUBLICANA EN LA GUERRA CIVIL

La Previsión y la Beneficencia durante el periodo de la Guerra Civil dentro del territorio controlado por el gobierno republicano, desde el momento en que las necesidades sociales por las consecuencias de la guerra impidieron aplicar el

sistema que hasta entonces estaba en vigor, se convirtieron en asistencia social. Desaparecieron las diferencias entre previsión y beneficencia, entre los derechos de los trabajadores, la caridad y las obligaciones del Estado. El Ministerio de Trabajo y Asistencia Social consideró un derecho de la ciudadanía –y nunca caridad– la utilización de la infraestructura sanitaria y asistencial que creó para todos los ciudadanos. Todos los trabajadores, sin distinción, debían tener asegurada su subsistencia por invalidez, vejez, y, en definitiva, para evitar la miseria. Se declaró extinguida la labor de la beneficencia privada, haciéndose el Estado con todas sus pertenencias e infraestructuras, bienes y servicios.

Por tanto, en el territorio republicano, el Estado asumió las funciones de protección de la salud, asistencia al enfermo, prestaciones a los inválidos, niños, ancianos, y, como consecuencia directa de la guerra, a evacuados y refugiados de la zona sublevada y de la movilización entre las diversas zonas leales. Se crearon hospitales, comedores y albergues de transeúntes, residencias infantiles, casas de maternidad, centros de reeducación e instituciones de régimen familiar.

El Gobierno de la zona republicana puso en práctica un nuevo concepto de Sanidad que comprendía entre sus funciones la de protección de la salud, y no solo la de tratamiento de la enfermedad. Así, como complemento a la labor asistencial, puso en marcha una gran cadena de hospitales especiales, repartidos por toda la zona republicana, para el tratamiento de enfermedades especiales, como la tuberculosis o lepra, así como establecimientos nosocomiales. Además, tanto en los hospitales generales como en los especiales se prescindió de la posibilidad de pago de la asistencia hospitalaria, haciéndose gratuita a todos los efectos.

2. EL DESARROLLO DE LOS SEGUROS SOCIALES Y LA EVOLUCIÓN DEL INP EN ESPAÑA (1936-1950)

Las políticas de previsión franquista consistieron, en gran medida, en la implantación de programas diseñados tiempo atrás por el INP, en especial, durante la II República, que habían quedado varados por el estallido de la Guerra Civil. Pero, además, obedecieron al «ansia» de Seguridad Social que dominó el mundo entre 1930 y 1950, propiciado por las experiencias contemporáneas de otros países ¹.

¹ GASCÓN Y MARÍN, M.: «El Ansia de Seguridad Social domina el Mundo», *Boletín de Información del INP*, noviembre, 11, 1943, pp. 15-33.

Ha de reconocerse la influencia que en España tuvieron las corrientes de ideas y proyectos internacionales en materia de seguridad social, especialmente las favorables a la integración de los seguros sociales en un seguro unificado, y la existencia de voces autorizadas en el INP, como Jornada de Pozas, que, haciéndose eco de las mismas, promovían un sistema de seguridad social universal como el que habían instaurado algunas democracias occidentales, y que se había estado diseñando con calma en el seno del INP². Sin embargo, en España, durante los primeros años del franquismo dominó una concepción más próxima al paternalismo que una idea moderna de planificación social, como se desprende del Fuero del Trabajo³.

Paulatinamente se evolucionará del sistema de previsión social bismarkiano, dirigido exclusivamente al proletariado industrial, hacia el sistema anglosajón de universalidad de la Seguridad Social, tratando de ampliar el ámbito personal de cobertura frente a los riesgos⁴. Pero la lucha que por el control del INP y, en general, de la política de previsión social del franquismo tuvieron los falangistas y el catolicismo-social, provocó que se acabara estableciendo precipitadamente un sistema de seguros sociales complejo, fragmentado y fal-

² Puede afirmarse que la implantación del llamado Estado Social, a nivel internacional, se produjo entre la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. La Social Security Act norteamericana de 1935 supuso la consagración, a nivel internacional, de esta tendencia. A ella siguieron la Ley neozelandesa de 1938, los informes de William Beveridge (1942 y 1944) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que proclamaba que «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social» (art. 22). Pero sin duda fue la Organización Internacional del Trabajo el organismo que elaboró, a través de diferentes programas, una noción de la seguridad social concreta y válida, como el Convenio n.º 102, con un compromiso de cobertura mínima de tres riesgos y un máximo de nueve (subsidios de enfermedad, prestaciones e paro, pensiones de vejez, por accidente de trabajo y enfermedad profesional, subsidio familiar, prestaciones de maternidad, invalidez y en favor de sobrevivientes). En el informe de la OIT a las Naciones Unidas (1949) se describe la Seguridad Social como «un anhelo de los pueblos trabajadores del mundo de que no se repitan los sufrimientos de la gran depresión anterior a la guerra». Al amparo de estos principios las democracias occidentales aceptaron el llamado «Welfare State» o Estado Social, que aseguraba a toda la población unos ingresos mínimos y unos servicios sociales, coordinaba una política de empleo y fiscalidad progresiva y establecía una estructura estatal de previsión social.

³ El Fuero del Trabajo, promulgado por decreto de 9 de marzo de 1938 como Ley Fundamental, asentó los principios generales del desarrollo de la previsión social en los años posteriores, al señalar en su declaración décimo primera que «La previsión proporcionara al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio». A continuación se enumeraban los riesgos sociales objeto de esta previsión: «Se incrementarán los seguros de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiendo a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente». Si bien esta enumeración era incompleta al omitir, incomprensiblemente, los seguros de muerte y enfermedad que ya figuraban en el artículo 46 de la Constitución de la República, e incluir un seguro de tuberculosis, marcaba esta etapa con una posición intervencionista y de compromiso por parte del Estado ante los «infortunios». Años más tarde, el Fuero de los Españoles de 1945, en su artículo 28, estableció un cuadro más completo de las situaciones que podían ser protegidas por el Seguro Social: vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos.

⁴ Sobre este proceso, *Vid.* ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de la Seguridad Social*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, pp. 25 y 26.

to de recursos, gestionados por una monstruosa red de organismos sin ninguna coordinación entre sí y carentes de operatividad práctica.

Este sistema comprendía programas públicos destinados al mantenimiento de los ingresos, a la sanidad pública y a servicios sociales personales para atender las necesidades de la población frente a determinados riesgos sociales. Pero no era el ciudadano, sino el trabajador el objeto de protección de la previsión social de esta época. El sistema de previsión social creado estaba formado por una red de seguros sociales obligatorios, que cubrían la mayoría de los posibles riesgos del trabajador y su familia: vejez, invalidez, muerte, accidente profesional, enfermedad, nacimiento de hijos y mantenimiento de familia numerosa.

Todavía en guerra, el bando nacional creó un esquema obligatorio de Subsidios Familiares con la Ley de 18 de julio de 1938, desarrollada por un Reglamento aprobado por Decreto de 20 de octubre de 1938. Y, poco después, por Ley de 23 de septiembre de 1939 se instituyó un subsidio a favor de las viudas y otro de escolaridad a favor de los huérfanos del asegurado; y por Ley de agosto de 1941 se protegió a las familias numerosas.

Por otra parte, el viejo Retiro Obrero Obligatorio (1919), fue sustituido por el Subsidio de Vejez, creado por Ley de 1 de septiembre de 1939, y más tarde reemplazado por el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, mediante Decreto de 18 de abril de 1947 (SOVI), protegiendo la invalidez por contingencias no profesionales, es decir, las derivadas de accidentes no laborales y enfermedad común, que hasta entonces no tenía protección alguna. Del mismo se excluyen expresamente a los funcionarios públicos y trabajadores de la Administración pública. Por Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955, se convertirá en Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, incluyendo en la cobertura el fallecimiento del asegurado, estableciendo indemnizaciones a favor de los familiares supervivientes del mismo.

El Seguro de Accidentes de Trabajo sufrió algunas reformas, aunque persistió en su estructura. Se creó la Clínica del Trabajo para tratar a los accidentados, en junio de 1940, y las enfermedades profesionales fueron cubiertas con el seguro obligatorio de enero de 1949.

Entre todos los seguros creados en estos años, el más importante es, sin duda, el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE)⁵. Este seguro, al que nos referiremos en el siguiente epígrafe, que había sido concebido por los reformistas del INP en 1910 como un seguro unitario, fue implantado hasta el 14 de

⁵ Ley por la que se crea Seguro Obligatorio de Enfermedad, 14 de diciembre de 1942 (*BOE* n.º 361, de 27 de diciembre), pp. 10592-10597.

diciembre de 1942, pero no comenzaría de hecho hasta el 1 de septiembre de 1944; y, por decisión del ministro Girón de Velasco, se decidió gestionarlo en conjunto con las Entidades Colaboradoras⁶.

Junto a estos seguros obligatorios, existían seguros voluntarios que complementaban a los anteriores, como las pensiones de Vejez e Invalidez, el Seguro Infantil, los Cotos Sociales de Previsión, el régimen de Mejoras del Seguro Obligatorio de Vejez y el Seguro de Amortización de Préstamos. Además, como sistema complementario a los seguros sociales obligatorios, seguían existiendo los montepíos laborales y las mutualidades, regulados por la Ley de 6 de diciembre de 1941, y su Reglamento de 26 de mayo de 1943, como instituciones de previsión social de ámbito profesional y cuyo desarrollo en la década de los 40 se debió a la insuficiencia de los seguros sociales. Cabe señalar que la cortedad de la protección dispensada fomentó la aparición de mecanismos de previsión social complementaria, tanto pública como privada⁷

Tras la convulsa década de los cuarenta, por Decreto de 14 de julio de 1950 (BOE de 18 de julio de 1950) se reorganizó el INP bajo los principios de racionalización de los recursos, descentralización de los servicios y mayor participación de los ciudadanos en general y de los funcionarios del Instituto en la gestión de la institución y en el diseño de los seguros. De una parte, se unificaron y racionalizaron procedimientos administrativos y regulaciones y se buscó la coordinación con las mutualidades laborales. Así, por Decreto de 21 de julio de 1950 (BOE de 20 de agosto de 1950), se creó la Oficina Nacional del SOE para coordinar todas las instituciones involucradas en su gestión. De otra, se crearon consejos asesores provinciales para descentralizar la gestión y la planificación de los seguros. Además, se permitió que los trabajadores tuvieran representación en la Comisión Permanente del Instituto.

Si bien la lucha política entre las familias del régimen dentro del INP se rebajó, la década de los 50 fue una década perdida, en la que se abandonaron los planes de crear un seguro total y de avanzar por la senda de la seguridad social que ya habían emprendido los países modernos⁸.

⁶ JORDANA DE POZAS, L.: «Características del Seguro Español de Enfermedad», Madrid, Publicaciones del INP, n.º 587, Madrid, 1944, afirmaba que el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), fue un seguro «preparado con calma, ejecutado con prisa»,

⁷ Al amparo de la Ley de 1941 se constituyeron numerosas mutualidades de previsión social, superándose en el registro del Ministerio de Trabajo la cifra de 1.200 entidades. Véase AVALOS MUÑOZ, L. M.: «Antecedentes históricos del mutualismo», p. 48, dentro del monográfico «Las entidades de previsión social en España», CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 12, Madrid, 1991.

⁸ En este sentido se pronuncia ÁLVAREZ ROESETE, A.: «Elaborados con calma, ejecutados con prisa. El avance de los seguros sociales del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950», en *La previsión social en la historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2009, p. 261.

Por lo que respecta al mutualismo laboral, a partir de 1960 se ampliará de los trabajadores por cuenta ajena a los trabajadores por cuenta propia, cubriendo un amplio campo de previsión social convirtiéndose en un sistema paralelo al de los seguros sociales.

3. LA ASISTENCIA SANITARIA (1936-1959)

Los seguros sociales clásicos nacen para proteger diversas contingencias: accidentes de trabajo, maternidad, enfermedad profesional, etc. Pero la protección de la enfermedad común obedecería a una reivindicación social de la clase trabajadora. Es conveniente recordar que los trabajadores eran los más indefensos ante la enfermedad, pues esta les privaba de su salario y, además, no podían costear la asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica de ella derivada, ni acudir a la Beneficencia pública al no ser pobre en un sentido legal.

La aparición del Seguro de Enfermedad (1942) supuso un notable avance ante el desolador panorama sanitario asistencial del momento y representó una transformación político-asistencial de gran importancia, al suponer el tránsito de la caridad asistencial al derecho a la asistencia de la clase trabajadora.

El Seguro de Enfermedad (SOE) nació con el propósito de proteger a todos los productores económicamente débiles: productores afiliados con nivel de salarios inferior a 900 pesetas y sus familiares directos: ascendientes, descendientes y hermanos menores de 18 años. Reconocía a sus asegurados el derecho a la asistencia sanitaria (medicina general y especialidades), asistencia farmacéutica y una prestación económica sustitutiva del salario equivalente al 50 % del salario de cotización a partir del 5.º día de la enfermedad que durase más de 7 días. Se financiaba mediante aportaciones el trabajador (el 2 % de sus remuneraciones) y del empresario (el 5 % de la remuneración de aquel), aunque también había aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado⁹.

Si bien la implantación del SOE supuso un notable cambio progresivo en el ámbito de la asistencia médica y hospitalaria, los comienzos no fueron fáciles; además, dejaba sin asistencia a amplios sectores de la población que se

⁹ Como hemos ido estudiando, hasta 1942, la acción pública de asistencia sanitaria individualizada en España, aparte de los beneficios sociales asociados a los seguros profesionales o de maternidad, estuvo restringida a las personas pobres o indigentes amparadas por la Beneficencia del Estado, de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos, y a algunos colectivos a través de los montepíos oficiales. Más allá de estos supuestos, la asistencia sanitaria individual dependía únicamente de la financiación privada, bien fuese de forma directa o a través de instituciones como las mutualidades o los montepíos privados.

veían obligados a seguir acudiendo a la beneficencia, a los seguros libres o a la asistencia privada¹⁰. La masificación deterioraba la relación médico-paciente y la calidad de la asistencia. Por otra parte, aunque la gestión del seguro estaba centralizada en el INP, como entidad aseguradora única, las prestaciones de los servicios médicos se realizaban a través del Organismo Obra sindical 18 de julio, o de entidades municipales, provinciales o instituciones públicas y privadas concertadas, que ocasionaban un caos administrativo que se perpetuará hasta la década de los setenta.

La *Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944* viene a representar el marco legal para la coordinación de las distintas áreas sanitarias, más allá de las puramente asistenciales¹¹. Como reconoce en su Preámbulo, obedece a la constatación de las deficiencias que padece la ordenación jurídica de los servicios sanitarios nacionales, cuya corrección aparece como medida necesaria. Para ello, pretende unificar servicios y fomentar la sanidad en el medio rural. La administración sanitaria queda ubicada orgánicamente en el Ministerio de Gobernación, lo que se mantendrá durará todo el periodo franquista. Sin embargo, la diversidad de patronatos y organismos seguirá siendo desmesurada. No será hasta 1972 cuando se cree la Administración Institucional de la Sanidad Nacional, que integrará el Instituto Nacional de Sanidad y los centros sanitarios asistenciales¹².

Por último, señalar que la Sanidad estatal del momento, desde el plano asistencial, tenía un marcado carácter benéfico. Es decir, solo atendía a ciudadanos sin recursos económicos, la mayoría de las veces en centros administrados por las corporaciones locales. La Dirección General de Beneficencia a nivel estatal, asumirá estos cometidos hasta su supresión por Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967, pasando los hospitales de ella dependientes a la Dirección General de Sanidad.

Por tanto, en esta época podemos distinguir tres sistemas de protección de la salud:

la concedida por la *Sanidad Nacional* que atiende a la población general, cuya organización quedo fijada en la Ley de Bases de 1944, y cuyo ámbito de acción se limitaba al preventivo y parcialmente al de algunas especialidades,

¹⁰ Sobre esta materia Vid., GASCÓN Y MARÍN, J.: *Los planes de la Seguridad social de la Beneficencia al Seguro*, Publicaciones INP, Madrid, 1944.

¹¹ Adviértase que desde la ley de 1855 no se había dado una base legal en el este ámbito cuya necesidad era evidente, salvo el decreto de creación de la Instrucción general de sanidad de 1904 o la Ley de coordinación sanitaria, de 11 de julio de 1934.

¹² Vid., MUCHOZ MACHADO, S.: *La sanidad pública en España. Evolución histórica y situación anual*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.

la que otorgaba el *Seguro de Enfermedad* a los trabajadores asegurados, y,

la concedida por la *Beneficencia* a través del Estado, muy limitadamente, de las Diputaciones, Ayuntamientos y entidades privadas de carácter caritativo que asistían a los pobres.

Por su parte, la Iglesia desarrollará una labor esencial de carácter médico, restringidamente hospitalario y en algunos centros específicos, como los de carácter rehabilitador (Orden de San Juan de Dios).

4. BENEFICENCIA Y ASISTENCIA SOCIAL PÚBLICA DURANTE EL FRANQUISMO

Podemos afirmar que una característica constante durante el largo periodo franquista fue la necesidad de asistencia social, debida, durante la primera etapa, a la miseria de la posguerra; y, durante la segunda, a los desequilibrios sociales subsistentes a pesar del crecimiento económico experimentado a mediados del siglo.

Durante los cuarenta años del franquismo, se observa una evolución en la concepción de la asistencia social. Así, mientras que en el Fuero de los Españoles (1945) el Estado garantizaba la seguridad del amparo solo a los trabajadores y, únicamente, en situación de necesidad excepcional, el noveno de los Principios del Movimiento Nacional exponía ya que todos los españoles tenían derecho «a los beneficios de la asistencia social y los servicios sociales» (17 de mayo de 1958). De esta manera, el Estado no solo se compromete a atender a la población activa, sino que pretende establecer un sistema global de Seguridad Social, cuyas prestaciones alcancen a sectores de población no activos, marginales o especialmente necesitados.

No obstante, el concepto cristiano de caridad todavía dominará la legislación, más que el derecho del administrado a obtener determinadas prestaciones. La asistencia social realizaba una actividad complementaria, subsidiaria de los seguros sociales y de la Seguridad Social, en todas aquellas parcelas que no cubría el Estado con carácter de obligatoriedad. Para ser beneficiario de las prestaciones que concedía la asistencia social era necesario acreditar la carencia de recursos suficientes y que el sector público tuviera posibilidades económicas para atender a la demanda existente¹³. Era, por tanto, una prestación

¹³ Como afirma MUCHOZ MACHADO, S. en *ob. cit.*, es preciso distinguir en esta época la Sanidad pública de la Beneficencia pública. La primera ayudaba a la colectividad a enfrentarse con la enfermedad

discrecional que concedía el Estado y frente a la que los ciudadanos no podían alegar ningún derecho subjetivo¹⁴.

A mediados de siglo, las perspectivas sociales mejoran, se abandona la autarquía y España comienza a participar en organismos internacionales como la Organización de Cooperación Económica Europea en 1958, que se manifiesta en materia de política social, en la firma de algunos convenios bilaterales con Italia, Francia, Bélgica y Alemania.

El Plan de Estabilización Económica (1959) liberalizó la economía española y sentó las bases del despegue económico de los años sesenta, que precederá al primer ciclo industrial en nuestro país, favorecido por la coyuntura económica internacional, aunque ello también provocó la emigración de muchos españoles. Pero, pese a las grandes transformaciones económicas que experimentará nuestro país a partir de esa década, en la sociedad española subsistirán enormes desequilibrios, con unos salarios bajos, un sistema impositivo fiscal regresivo, que apenas redistribuye las rentas y una sociedad atrasada, en su mayoría, con bajo nivel de vida.

La existencia de tal situación confirmaba que para su solución no bastaba el desarrollo económico, si no venía acompañado de una intervención sistemática y planificada. Era necesario una voluntad efectiva que reconociera la existencia de desequilibrios sociales y asumiera con responsabilidad el reto histórico de crear un buen sistema de Seguridad Social.

III. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. LA SUPUESTA INFERIORIDAD SOBREVENIDA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Como hemos venido constatando, los funcionarios gozaron durante el siglo XIX y el primer tercio del XX de una protección social privilegiada en comparación con los trabajadores por cuenta ajena, que fueron conquistando sus derechos sociales a medida que se iba desarrollando la legislación laboral, impulsada en gran parte gracias al movimiento obrero. En este sentido, como consecuencia

o a prevenirla; la segunda solo asistía de forma individual al pobre o al indigente, mientras que el resto de la población quedaba totalmente desistida.

¹⁴ Durante el franquismo, Beneficencia o Asistencia social dependió fundamentalmente del Ministerio de la Gobernación y, en menor grado, de la Administración Local, como venía siendo tradicional en nuestro país. Adscrito al Ministerio de la Gobernación estaba el Consejo Superior de Beneficencia, creado por Decreto 28 de mayo de 1938, y regido, posteriormente, por Decreto 20 de mayo de 1958.

del amplio desarrollo que tuvo la legislación de previsión social de los asalariados desde los años treinta del siglo XX, en los años cincuenta, estos disponían de un amplio cuadro de seguros sociales obligatorios bastante completo: unos Seguros Sociales Unificados, a partir del Decreto de 29 de diciembre de 1948, integrados por el SOVI, el SOE y los Subsidios Familiares, cuya gestión se llevaba a cabo por el Instituto Nacional de Previsión; un Seguro de Desempleo y un Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, gestionados por los propios empresarios a través de sus mutuas patronales.

Mientras tanto, la escasez de mejoras introducidas en la protección social de los funcionarios públicos, desde la promulgación del Estatuto de Clases Pasivas de 1926 en comparación con el extraordinario progreso de la protección social de la clase trabajadora, llamó la atención de la doctrina, que a principios de los años sesenta empieza a hablar de «la sobrevenida inferioridad del funcionario público»¹⁵.

Si bien se reformaron aspectos parciales y se dio nueva redacción a muchos preceptos del Estatuto, no se modificó el ámbito personal de cobertura ni se ampliaron los riesgos protegidos que continuaron siendo los mismos que en sus orígenes: vejez, invalidez, muerte y supervivencia. Es cierto que los funcionarios disponían de un estatuto jurídico que les garantizaba la estabilidad en el empleo y la percepción del sueldo, derecho a licencias, permisos, vacaciones pagadas, así como derechos pasivos en su propio favor y en el de sus familias en caso de fallecimiento; no obstante, se consideraban en una situación de franca desigualdad respecto a los trabajadores del sector laboral.

Desigualdad que resultaba evidente respecto a la protección de la enfermedad y del accidente de trabajo. En efecto, en cuanto a la enfermedad, el artículo 9.º de la Ley de 14 de diciembre de 1942, que implantó en España el Seguro Obligatorio de Enfermedad, excluyó de su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos o de las Corporaciones, cuando «en virtud de disposiciones legales deban obtener beneficios iguales o superiores a los que concede esta Ley, tanto en prestaciones sanitarias como económicas, sometiéndose a las disposiciones que a tal efecto se dicten». Esta exclusión se reiteró en el artículo 19 del Reglamento de aplicación de dicha Ley, de 11 de noviembre de 1943, añadiendo que corresponde al Seguro determinar los casos de excep-

¹⁵ Entre otros autores, JORDANA DE POZAS, L.: «La seguridad social de los funcionarios públicos en España», *Cuadernos de Política Social*, n.º 12, Madrid, 1951, reconocía esa supuesta inferioridad de protección social de los funcionarios respecto de los trabajadores asalariados y planteaba la urgente necesidad de abordar «una revisión de las disposiciones vigentes sobre funcionarios, de la que deberá salir un Estatuto completo que atienda debidamente a los múltiples aspectos de la seguridad social en forma adecuada a la categoría y decoro propios de la función pública».

ción. Facultad que, según el artículo 87 del texto refundido de las disposiciones complementarias del Seguro Obligatorio de Enfermedad de 19 de febrero de 1946, corresponde a la Dirección General de Previsión.

La misma exclusión se incluyó en la Ley de 18 de junio de 1942, que concedió los beneficios del Seguro de Maternidad a las esposas de los asegurados al Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares, con cargo a los fondos de dicho Régimen, pues el artículo 2.º de la mencionada Ley, en su apartado a) establece que se exceptúan de los expresados beneficios a las esposas de los funcionarios y trabajadores del Estado, provincia y municipio, y de aquellas entidades que, aun teniendo la condición de asegurados al Régimen, no contribuyen a su sostenimiento hasta que, por disposición general o por concierto, se les otorguen tales beneficios.

Por otra parte, si bien todos los funcionarios disfrutaban de licencias por enfermedad retribuidas, carecían de asistencia sanitaria, situación que, al no ser objeto de regulación normativa, se mantuvo hasta mediados de los años setenta. Únicamente el personal militar y sus familiares, que disfrutaban de los servicios de la Sanidad Militar, contaban con la asistencia quirúrgica y sanatorial, gratuita para los militares y con tarifa muy reducida para sus familiares, con lo que el aspecto más costoso de la enfermedad, intervenciones y sanatorio, lo tenían cubierto con un coste mínimo para su economía familiar.

La protección que ofrecía el Estatuto de Clases Pasivas equivalía al seguro de «Vejez, Invalidez y Muerte», y también a la protección de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales al reconocerles pensiones extraordinarias cuando la incapacidad o la muerte acaecida en acto de servicio o a consecuencia del mismo, aunque sin contener una regulación completa que abarcara todas las consecuencias del accidente.

Lo cierto es que la protección otorgada por la legislación de clases pasivas solo entraba en juego una vez que era declarada la incapacidad permanente o se producía el fallecimiento, a lo que hay que añadir la interpretación más restrictiva que la Jurisdicción contencioso-administrativa efectuaba del concepto «acto de servicio o a consecuencia del mismo», en contraste con la interpretación amplia y generosa llevada a cabo por la Jurisprudencia Social sobre que se ha de entender por accidente laboral. En el caso de accidente en acto de servicio, los funcionarios disponían de licencias retribuidas por enfermedad; si bien un accidente no puede calificarse de enfermedad, a efectos prácticos venía a ser lo mismo¹⁶.

¹⁶ En este aspecto, CARRASCO BELINCHÓN, J.: «El sistema de clases pasivas y de seguridad social de los funcionarios públicos estatales. Su revisión», en *Revista de Administración Pública*, n.º 39, Madrid,

Respecto de las enfermedades profesionales, en la legislación laboral se contemplaban aquellas que se producían, fundamentalmente, por la exposición del trabajador a agentes químicos en la industria o en la agricultura. Dado el carácter eminentemente administrativo y burocrático de las actividades de los funcionarios, no se contemplaban las enfermedades profesionales en el Estatuto de Clases Pasivas. Solo de forma excepcional se reconocían pensiones extraordinarias en el supuesto de incapacidad permanente o muerte producida por enfermedad adquirida en acto de servicio o, como consecuencia del mismo, al personal militar por circunstancias muy concretas.

Aun en la legislación actualmente vigente, que, con carácter general, contempla las pensiones extraordinarias por incapacidad o muerte producida por enfermedad adquirida en acto de servicio o como consecuencia del mismo, no existe un listado de enfermedades profesionales, sino que su relación con el servicio desempeñado deberá determinarse, al igual que en el caso de accidente, en el expediente que se tramite para la averiguación de las causas.

Por otra parte, los empleados públicos, excluidos del régimen de Subsidios Familiares disponían de su propio régimen de protección familiar: el régimen de Indemnización Familiar, por la Ley de 1 de abril de 1954, para el personal militar, y la Ayuda Familiar establecida por la Ley de 15 de julio de 1954 para los funcionarios civiles, que otorgaban un régimen de protección idéntico.

Los funcionarios se encontraban también excluidos del Seguro Nacional de Desempleo, pero dada la estabilidad e inamovilidad que les proporcionaba su estatuto jurídico, para este colectivo el riesgo por paro forzoso era inexistente. La gran carencia del funcionario público de este periodo, con excepción de los militares, que, como hemos visto, tenían derecho, tanto ellos como sus familiares, a la Sanidad Militar, era que no disponían de asistencia sanitaria y farmacéutica, tanto en los casos de accidente o enfermedad relacionados con

1962, pp. 430 y 431, apuntaba que: «Según el Estatuto de Clases Pasivas, el funcionario puede percibir pensión en estos casos, siempre que quede inutilizado para su actividad, lo que hay que interpretar en el sentido de una incapacidad, por lo menos equivalente a la «permanente y total» de la legislación laboral; pero la cuantía de aquella no se fija como en esta en función de la capacidad disminuida o suprimida, sino por las circunstancias en que se produjo: «en acto» o «como consecuencia» del servicio, con lo que en la mayoría de los casos se considerará comprendido el accidente en el segundo supuesto, ya que la interpretación que en la práctica se da es sumamente restringida, como lo prueban las reiteradas resoluciones que sobre la materia se dictan. Frente a la gradación establecida en la legislación del trabajo, de incapacidades e indemnizaciones procedentes, del 35, 55, 100 y 150 por 100 del sueldo o salario, el Estatuto de Clases Pasivas solo comprende, para el primer supuesto indicado—accidente en acto de servicio—, el 100 por 100 del sueldo, y el 80 por 100 del sueldo para el segundo supuesto, que es el normalmente aplicado. Únicamente la pensión a favor de familiares es normalmente superior a la que concede la legislación laboral, pues el 80 por 100 del sueldo que se reconoce como pensión si la muerte es como consecuencia del servicio, y el 100 por 100, si es en «acto de servicio», excede a la de dicha legislación laboral en la mayoría de los supuestos».

el servicio como ajenos a este, a no ser que dicha protección la recibieran a través de la mutualidad a la que pudieran pertenecer, en su caso.

Por tanto, no puede hablarse en este periodo de inferioridad de los funcionarios con respecto a los trabajadores en materia de protección social, puesto que el régimen de clases pasivas daba cobertura a los mismos riesgos sociales que la clase trabajadora tenía cubiertos, con excepción de la asistencia sanitaria y farmacéutica.

Respecto a la cuantía de las pensiones que otorgaba el régimen de clases pasivas, si bien en un principio garantizaban un nivel de vida similar al que había disfrutado el funcionario durante la situación de activo, con el transcurso del tiempo fue reduciéndose debido a la definición de «sueldo regulador» al que se refería el Estatuto y a la evolución del sistema retributivo de este colectivo. En efecto, el sueldo regulador que tomaba como referencia el Estatuto era el que figurase con cargo a Personal en los Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, al haber quedado congelados los sueldos presupuestarios durante muchos años y creado, en cambio, múltiples conceptos retributivos para complementar las retribuciones de activo, que eran abonados en diferente cuantía con cargo a Cajas Especiales que se constituyeron en cada ministerio, aquel devino en una pequeña parte de las retribuciones que percibían los funcionarios. Esa diferencia, cada vez mayor, entre lo que se consideraba sueldo regulador y la retribución real de activo, tuvo como consecuencia que el porcentaje correspondiente para hallar la cuantía de la pensión se aplicaba sobre una cantidad, que era muy inferior a las retribuciones que el funcionario había estado percibiendo en activo.

Esta sobrevenida inferioridad de la cuantía de las pensiones de clases pasivas motivó el resurgimiento y proliferación de las mutualidades de funcionarios que otorgaban, asimismo, pensiones con objeto de paliar y complementar la insuficiencia de las que concedía el régimen de clases pasivas. Pero, como hemos visto, esta circunstancia también se dio en el ámbito laboral, donde se constituyeron mutualidades laborales por ramas de producción, con el mismo objetivo de complementar las prestaciones que otorgaban los Seguros Sociales, que también eran muy limitadas.

No obstante, a pesar de la reducción del poder adquisitivo que los empleados públicos fueron paulatinamente experimentando, las pensiones del régimen de clases pasivas, en los Cuerpos de funcionarios de nivel medio y alto, eran bastante superiores a las que recibían los trabajadores del «Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte». Tal vez, los funcionarios pertenecientes a los escalafones más bajos de la Administración si experimentaron una inferioridad en sus pensiones con respecto a las que percibían los trabajadores por cuenta

ajena. Pero los funcionarios de los niveles más altos, lo que tenían más influencia, continuaron disfrutando de una posición de privilegio, incluso años después, ya vigente la Ley General de Seguridad Social.

Por tanto, podemos calificar el régimen de protección social de los funcionarios públicos de este periodo, de desigual y discriminatorio, en lo relativo al nivel complementario otorgado por el Mutualismo, pero en ningún caso inferior, con carácter general, al de los trabajadores por cuenta ajena.

Esta situación de privilegio y no de inferioridad explica el mantenimiento del Régimen de Clases pasivas tras la aparición en España del sistema de Seguridad Social. Se puede afirmar que este fue el momento histórico desaprovechado para dismantelar dicho régimen e integrar a los funcionarios públicos en el sistema de Seguridad Social, bien el Régimen General, o bien en los regímenes especiales que se preveía crear para dar cobertura a dicho colectivo. Pero en los años sesenta, el Régimen de Clases pasivas estaba ya muy arraigado en la función pública española y los derechos que otorgaba muy consolidados.

Realmente, la reforma de 1926 fue la que desaprovechó la ocasión para haber llevado a cabo la integración. Si se hubiese atribuido al INP la gestión de las clases pasivas, como se había previsto en un principio, seguramente se habría producido un acercamiento progresivo entre el régimen de protección social de los funcionarios y el de los trabajadores por cuenta ajena, que habría desembocado en los años sesenta en la integración de todos ellos en el mismo Régimen de Seguridad Social. Sin embargo, no solo no fue así, sino que se sentaron las bases de la definitiva separación.

Quizá la acomodación del funcionario a ese estado de bienestar y la inexistencia de conciencia de clase, puesto que los funcionarios no son una categoría homogénea, fueron las causas del estancamiento que experimentó su régimen jurídico y, concretamente, el de protección social a lo largo del siglo XX. Todo ello, en relación a la enorme evolución que tuvo lugar en la regulación de las condiciones de trabajo de los trabajadores por cuenta ajena y de sus derechos sociales durante esos años.

2. LAS MEJORAS DE LOS DERECHOS PASIVOS

El Estatuto de Clases Pasivas experimentó durante su vigencia sucesivas reformas de su articulado, a lo que hay que añadir la promulgación durante los años cincuenta y principios de los sesenta de importantes leyes complementarias sobre derechos pasivos que incidieron en el régimen de pensiones reconocidas en el Estatuto.

De una parte, la Ley de 30 de diciembre de 1944 (*BOE* de 2 de enero de 1945), entre otras modificaciones, igualó el concepto de sueldo regulador del personal que se regía por el Título I y por el Título II. Estableció, además, como concepto computable en el sueldo regulador, los trienios del personal militar, así como los premios de constancia de Oficiales y Suboficiales legionarios.

Uno de los problemas más grandes que presentaba la legislación de clases pasivas, que afectaba asimismo a las pensiones que causaban los trabajadores del ámbito laboral, era que no estaba previsto un mecanismo de actualización que acomodara las mismas al incremento del coste de la vida. De esta manera, la insuficiencia de las pensiones se agravaba con el transcurso del tiempo, puesto que, una vez fijada la cuantía de la pensión, esta se mantenía invariable, sin afectarle las mejoras que pudieran experimentar las retribuciones de los funcionarios en activo y sin tener en cuenta el incremento del coste de vida, dando lugar a situaciones de auténtica pobreza. Por otra parte, la congelación de la pensión producía agravios comparativos entre los pensionistas que, habiendo desempeñado puestos de similar categoría, percibían cantidades muy distintas, en función del cual fuera el importe del sueldo establecido en el momento en el que se causaba la pensión.

La insuficiencia de la protección otorgada por el sistema de clases pasivas originó que se concedieran ayudas a los pensionistas de forma esporádica para compensarles de la precariedad de sus pensiones. Por otra parte, por Ley de 15 de marzo de 1952 se concedió a todas las clases pasivas una pensión extraordinaria de un mes al año; y pocos años después, la Ley de 17 de julio de 1956, de Mejora de las Clases Pasivas, incrementó de manera general para todos los funcionarios, el sueldo regulador para el cálculo de las pensiones en un 25 %. Y, continuando con la tendencia de mejora de las pensiones de clases pasivas, la Ley 57/1960, de 22 de diciembre, sobre revisión de las pensiones mínimas de las Clases Pasivas del Estado y de modificación del artículo 96, párrafo 3, del Estatuto de 22 de octubre de 1926, estableció una cuantía mínima para las mismas.

Pero la reforma más importante fue la llevada a cabo por la Ley 82/1961, de 23 de diciembre, sobre actualización de las pensiones de Clases Pasivas del Estado (*BOE* n.º 310, de 28 de diciembre de 1961), que establece, por primera vez y para el futuro, la actualización de las pensiones, siendo la legislación de clases pasivas pionera en este aspecto. La técnica elegida consistió en establecer que las pensiones se incrementaran en la misma cuantía que la retribución del funcionario en activo que desempeñara el mismo empleo, categoría o clase que el causante de la pensión.

Unos años más tarde, la Ley 81/1964, de 16 de diciembre, de mejora de las pensiones de las Clases Pasivas del Estado (*BOE* n.º 302, de 17 de diciembre de 1964) dispuso en su artículo 1 que:

«Con efectos de uno de abril de mil novecientos sesenta y cuatro o, en su caso, desde la fecha posterior en que haya nacido el derecho, y durante los años siguientes hasta mil novecientos sesenta y ocho inclusive, la determinación de las pensiones de Clases Pasivas del Estado se efectuará incrementando cada año los sueldos reguladores a razón de un veinticinco por ciento de su importe actual. Los reconocimientos de haber pasivo que se efectúen a partir de la publicación de esta Ley se harán incrementando el porcentaje que proceda por los años transcurridos desde mil novecientos sesenta y cuatro inclusive, aunque con el efecto económico que en cada caso corresponda».

El Estatuto de Clases Pasivas siguió siendo objeto de reformas en los años sucesivos, y, en concreto, tras la promulgación de las Leyes de Derechos Pasivos de los años sesenta, puesto que se mantenía en vigor para todos aquellos funcionarios que no se encontrasen en activo o en situación asimilada cuando apareció la nueva regulación de los Derechos Pasivos.

3. EL RESURGIMIENTO DE LAS MUTUALIDADES

La insuficiente protección otorgada por el Estatuto de Clases Pasivas, por los problemas comentados, hace resurgir de nuevo el régimen complementario del mutualismo administrativo. Aunque, desde su creación, las mutualidades y montepíos de diversa índole coexistieron con el Régimen de Clases Pasivas, no estaban estructurados formalmente ni tenían carácter obligatorio.

A principios de los años cuarenta, asistimos a un fortalecimiento de las mutualidades existentes y a la aparición de otras muchas, amparadas en la Ley de Mutualidades, de 6 de diciembre de 1941 (*BOE* n.º 350, de 16 de diciembre), y de su Reglamento aprobado por Decreto de 26 de mayo de 1943, volviéndose, por imperativo legal, a la dualidad de cobertura característica del siglo XIX.

La Ley de Mutualidades, en su artículo primero, disponía que «Se considerarán mutualidades o montepíos las asociaciones que, con aquella denominación o con cualquiera otra, y sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a las que están expuestos, mediante aportación directa de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras».

Al amparo de esta Ley se crearon por el Estado diversas mutualidades de funcionarios, de carácter obligatorio, como lo fueron sus antecesoras, por disposiciones de diverso rango y con criterios no uniformes, por ministerios en función de su estructura orgánica, por Cuerpos, por especialidades, etc. Dándose el caso de que en un mismo departamento ministerial coexistieran diversas mutualidades que diferían en el ámbito personal, en las contingencias cubiertas y en la financiación de las mismas. E incluso se daba el caso de la existencia de colectivos de funcionarios que no disponían de mutualidad¹⁷.

Por tanto, la dualidad de cobertura de los riesgos sociales no era, en este momento histórico, un rasgo propio y exclusivo del régimen de protección social de los funcionarios, sino que se daba de igual manera en el régimen de los trabajadores asalariados. Pero mientras que dicha dualidad desaparecerá en el sistema protector de los trabajadores por cuenta ajena, con la instauración en los años sesenta del seguro total en España, gracias a la implantación de la Seguridad Social, en el régimen de protección social de los funcionarios dicha dualidad persistirá y llegará hasta nuestros días.

IV. LA INSTITUCIÓN MILITAR FRANQUISTA

Durante la Guerra Civil, cada bando creó su propio Ejército que se fue configurando a lo largo de la contienda: el llamado Ejército Popular murió con la República, y la estructura bélica del nacional perduro muy poco en el tiempo. Desde el mismo 18 de julio de 1936, decenas de miles de españoles simpatizaron con los ideales de uno y de otro bando y acudieron voluntariamente a defenderlos. En el lado republicano, milicianos de diversos partidos de izquierda conformaron la única fuerza que se opuso a los rebeldes en los primeros meses. En el nacionalista, falangistas, requetés y otros voluntarios de diversas formaciones conservadoras reforzaron o reemplazaron a las unidades militares. Del millón aproximado de hombres que lucharon a las órdenes de Franco, algo más de la décima parte fueron voluntarios.

Después de la victoria se abordó la tarea de liquidar las tropas republicanas y se reorganizaron las ingentes plantillas del Ejército nacionalista para

¹⁷ ENRIQUE DE LA VILLA, L.: «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos del Estado», *Revista de Administración Pública*, n.º 40, Madrid, 1963, p. 143, definía a las Mutualidades de funcionarios como: «corporaciones de derecho público que, bajo cualquier denominación, y sin ánimo de lucro, ejercen manifestaciones de previsión social a favor de los funcionarios públicos o, excepcionalmente, de los empleados públicos y de sus beneficiarios, facilitando sustitutivos económicos para eliminar el estado de necesidad determinado por la existencia de un riesgo o de una carga y contando para ello, como recurso principal, con las aportaciones de los propios interesados».

adecuarlas a la estructura propia de un ejército en tiempo de paz. En el contexto de la Ley de Reordenación de la Administración Central del Estado de 1939, Franco disolvió el Ministerio de Defensa Nacional, que se había constituido en Burgos año y medio antes, y lo dividió en tres carteras independientes: Ejército, Marina y Aire. La principal novedad fue la creación del Ejército del Aire, en consonancia con la importancia que el arma de aviación había alcanzado durante la guerra.

En contra de la percepción de muy amplios sectores de nuestro país y de otros europeos, la dictadura franquista no fue la plasmación más propia de «poder militar» en la historia española. Tanto los presupuestos estatales como los sueldos y nivel de vida de los integrantes de los ejércitos jamás fueron superiores a los del resto de los funcionarios de la Administración¹⁸.

No cabe duda de que el régimen franquista exaltó a las FAS y durante su vigencia los militares ocuparon puestos importantes, sin embargo, la dictadura de Franco era personal, no militar. Si no, sería difícil de explicar las disminuciones constantes, desde los años cincuenta, del porcentaje de los presupuestos estatales dedicado a la institución castrense. Es cierto que Franco se valió del apoyo y relativa unidad de las Fuerzas Armadas, pero sin permitir nunca que sus miembros alzasen la voz como entidad corporativa independiente y unificada. Mostró cierta deferencia para con los militares y, en ocasiones, les hizo cónsulas específicas, pero siempre poniendo el énfasis en la disciplina y la jerarquía, así como en la subordinación de ellos a su persona y, por tanto, al aparato del Estado.

En el seno del Gobierno, Franco repartió las competencias relativas a FAS y la Policía entre cuatro ministerios diferentes y dejó bien clara su autoridad. Durante las dos primeras décadas nombró a más militares que falangistas para ocupar puestos de responsabilidad, pero siempre les advirtió que su función era a título individual, no como representantes de los Ejércitos¹⁹.

1. LA OFICIALIDAD

En julio de 1936, aproximadamente la mitad de los oficiales y, con ellos, las unidades que mandaban, se alinearon tras los generales sublevados. La otra mitad optó por defender la legalidad institucional. Esta era la cuarta vez que el

¹⁸ Afirma, CUENCA TORIBIO, J. M.: «Política y Milicia», *Historia Militar de España, Edad Contemporánea, II, De 1898 a 1975*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016, p. 41

¹⁹ En este sentido se expresa PAYNE, S. G., «La Política», en *Franquismo. El juicio de la historia*, coordinador, GARCÍA DELGADO, J. L., Temas de hoy, Madrid, 2000, p. 254

Ejército protagonizaba un episodio intervencionista de carácter corporativo, pero era la primera vez en que no se mostraba unido. El resultado de la división fue tres años de guerra.

Durante el conflicto, Franco —en quien el resto de sus compañeros había delegado la conducción de las operaciones y la dirección de los asuntos políticos en la zona sublevada— renegó del republicanismo y de la monarquía y se autoproclamó jefe del Estado. Convertido en líder indiscutible de los cuadros de mando que surgieron durante la contienda, se valió de ellos para perpetuarse en el poder, a la vez que perfeccionaba y consolidaba el nuevo Estado, cuyo principal sostén fueron las FAS.

Entre 1939 y 1940 se dio prioridad a la formación de la oficialidad profesional: reorganización de la Escuela Superior del Ejército y de Estado Mayor, restauración de la Academia General Militar y creación de las escuelas de Aplicación y Tiro.

En 1941 se potenció la escala de complemento con la implantación de la Milicia Universitaria. La llamada Milicia Universitaria, fundada en 1940, perteneció en su origen al Frente de Juventudes de la Falange y el personal militar se limitaba a impartir cursos de Instrucción Preliminar Superior (IPS)²⁰. Poco a poco se despolitizó y el Ejército terminó monopolizando la formación de los oficiales de complemento. Por otra parte, la aportación más importante de la Guerra Civil a los cuadros profesionales del Ejército fue la aparición de los empleos de alférez y sargento provisionales, por la necesidad de disponer con urgencia de suficiente número de mandos subalternos.

Durante los cuarenta años de vigencia del régimen, los militares se identificaron con el franquismo, considerándose «la columna vertebral de la Patria», en palabras de Calvo Sotelo; y Franco los instrumentalizó para afianzar su poder. Al principio de la posguerra, aprovechó su lealtad para constituir el nuevo Estado; más tarde, les convocó esporádicamente para gestionarlo; y, hasta el final, se sirvió de ellos como elemento disuasorio de posibles disidentes y enemigos del régimen. Aun cuando se limitó la presencia de militares en los puestos claves del organigrama estatal, conservaron el control directo de los Cuerpos de Seguridad, así como la jurisdicción exclusiva sobre delitos de naturaleza política y social.

²⁰ Como afirma PUELL DE LA VILA, F.: *Historia del Ejército en España*, ob. cit., p. 206, el perdurable éxito de la escala de complemento franquista se debió a su vinculación con la Universidad. Desde que la ley de reclutamiento de 1940 eliminó la cuota que permitía reducir el tiempo de servicio, los universitarios se vieron abocados a convertirse en alféreces y sargentos de complemento para abreviar su servicio militar y realizarlo en un ambiente elitista y en instalaciones higiénicamente aceptables, sin interrumpir sus estudios.

2. LAS CLASES DE TROPA

Durante los tres años de Guerra Civil, se movilizó casi un millón de hombres de los reemplazos de 1927 a 1941, pero, dada la desconfianza del mando nacionalista hacia la tropa cada vez más influida por los partidos de izquierdas, no se le implicó en ninguna operación de envergadura hasta 1938. Estas se encargaron a las tropas traídas de Marruecos (70.000 regulares indígenas y 30.000 legionarios), y a las unidades de falangistas y requetés. La vida en campaña fue extremadamente dura. Además de soportar una férrea disciplina, las condiciones higiénicas eran pésimas, pero la alimentación y la asistencia sanitaria superaban con creces las de la generalidad de la población española del momento.

La misma desconfianza que la tropa inspiraba a los nacionales, la sentía el bando republicano hacia los oficiales profesionales, por ello la movilización total en esta zona se impuso antes que en el otro bando. Los reclutados soportaron condiciones de vida similares a las de los del bando nacional, pero su disciplina era más relajada, dispusieron de menos armamento y peor alimentación. Al terminar la guerra, los 300.000 soldados derrotados y apresados fueron internados en campos de concentración. De ellos, dos terceras partes, los movilizados que no habían sido ascendidos o recompensados, fueron puestos inmediatamente en libertad. Todos los que se alistaron voluntariamente y los militantes de los partidos integrados en el Frente Popular fueron enviados a batallones de trabajo, donde tuvieron que cumplir tres años de servicio militar.

El 8 de agosto de 1940 se reguló el sistema de reclutamiento del Ejército franquista. Se impuso el alistamiento forzoso de toda la población masculina a los veinte años, con posibilidad de prorrogar el ingreso en el servicio activo por causa de estudios o por motivos familiares. Las cuotas desaparecieron siendo sustituidas por la Milicia Universitaria. Tras pasar veinticuatro meses en el cuartel, los soldados quedaban sujetos a movilización hasta cumplir los cuarenta y cinco años de edad. Al seguir siendo elevado el número de analfabetos en el contingente, entre el 20 y el 40 por ciento, continuaron en vigor las campañas de alfabetización, que se prolongaron, en algunas regiones, hasta los años sesenta.

Las clases de alfabetización se complementaban con un ambicioso programa de formación profesional, aprovechando los talleres mecánicos y carpinterías existentes en los cuarteles. Gracias a dichos programas, impartidos por personal militar, cada año alrededor de 5.000 reclutas adquirieron grados de maestría u oficialía en diversos oficios cuyos títulos fueron reconocidos por el Ministerio de Trabajo. En 1942 se publicó el Plan General de Instrucción de la tropa de reemplazo y, en los siguientes años 1943 y 1944, se creó la Academia Militar de Suboficiales y de la Escala Auxiliar para atender a su promoción.

V. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR DURANTE EL FRANQUISMO: EL DECLIVE DEL SISTEMA ESPECÍFICAMENTE CASTRENSE

Al término de la guerra civil, la asistencia sanitaria a la población era muy deficiente. La beneficencia a través de médicos municipales y hospitales provinciales atendían precariamente a los más desvalidos. El médico de cabecera asistía a las clases medias urbanas que, excepcionalmente, acudían a afamados especialistas y a contados sanatorios privados modestamente dotados. Las clases altas disponían de sus propios médicos, especialistas y sanatorios de lujo. En este contexto, los militares y sus familias constituían un colectivo realmente privilegiado. Eran asistidos por médicos pagados por el Estado, con un prestigioso plantel de especialistas, también sin coste para ellos, y acceso a la extensa red hospitalaria castrense, tratamientos termales y medicamentos y aparatos ortopédicos a precios bastante asequibles²¹.

El régimen, según programaba el Fuero del Trabajo de 1938, se había comprometido a garantizar la protección social de los trabajadores, hasta llegar a lo que por entonces se denominaba «seguro total». Con ese espíritu, se promulgó, como hemos señalado, la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), norma que supuso un hito en la asistencia sanitaria a la población trabajadora. Sin embargo, la financiación de este primer seguro de enfermedad mermó el presupuesto de los ministerios militares, con efectos nocivos sobre las partidas destinadas a la protección social, lo que redundará lógicamente en las prestaciones sociales reconocidas a los militares y sus familias.

1. NOVEDADES EN LA PROTECCIÓN DE LA ORFANDAD MILITAR

En septiembre de 1939, el general Varela, al organizar el Ministerio del Ejército, decidió poner a todos los Patronatos bajo la dependencia de la Dirección General de Enseñanza y, en marzo de 1940, ordenó que sus juntas directivas se estableciesen en Madrid. A continuación, traspasó las competencias de las que administraban los colegios de huérfanos de oficiales de las distintas armas y cuerpos, a un único órgano gestor denominado Patronato de Huérfa-

²¹ A finales de la década de los 40, el Ejército de Tierra y la Armada gestionaban un total de 44 hospitales distribuidos por todo el territorio nacional. El Ejército del Aire todavía carecía de hospital, pero contaba con una policlínica y contrataba los servicios de entidades privadas en el resto del territorio. *Vid.*, MASSONS, J. M.^o: *Historia de la Sanidad Militar española*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1994, tomo II, pp. 549 y 550.

nos de Militar²². La reforma presagiaba la definitiva desaparición de las asociaciones creadas a lo largo de medio siglo. Un año después se creó el Patronato de Huérfanos de la Guerra para la «educación de los huérfanos del personal de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire muerto en acción de guerra»²³.

A partir del 1 de enero de 1944, el general Asensio, tras hacerse cargo de la cartera del Ejército, permitió a los huérfanos de los militares que habían combatido en las filas del Ejército Popular de la República ser admitidos en los patronatos de huérfanos del Ejército de Tierra²⁴. Años después, tras ser sustituido el general Asensio por el general Fidel Dávila al frente del Ministerio del Ejército, trató de poner orden en los patronatos de huérfanos carentes de un reglamento que concretase las cuotas, prestaciones, etc., y, sobre todo, se distribuyese entre los tres existentes la amplísima red de centros que gestionaban para acoger a la multitud de huérfanos que había ocasionado la Guerra Civil²⁵. Al de Oficiales se le asignaron 13, la mayoría en Madrid; al de Suboficiales 16 repartidos por la península; y al de Tropa 14, también dispersos por la península y Canarias²⁶.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS MILITARES

Por Orden de 31 de enero de 1940 (*BOE*, n.º 34 de 3 de febrero), el Ministerio de Trabajo aprobó el Reglamento de Seguridad e Higiene, para proteger la salud e integridad física de los trabajadores frente los riesgos profesionales. Con el fin de asegurar la aplicación de las disposiciones en él contenidas al personal civil no funcionario de los Establecimientos dependientes del Ministerio del Ejército, se dictó la Orden de 3 de febrero de 1942, que recuerda que en el artículo 1.º del citado Reglamento se comprenden todas las industrias y trabajos afectados por la legislación de accidentes de trabajo, pero entiende conveniente encarecer a todos los jefes de establecimientos, fábricas y talleres

²² Orden organizando en una sola Junta las Directivas de los Patronatos de huérfanos de las distintas armas, tomando el nombre genérico de Patronato de Huérfanos de Militar, 24 de octubre de 1940, *CLET* 1940, n.º 341, pp. 484 y 485.

²³ Orden creando el Patronato de Huérfanos de la Guerra, 24 de mayo de 1941, *CLET* 1941, n.º 120, pp. 166 y 167.

²⁴ DONDERIS GUASTAVINO, A. e ISABEL SÁNCHEZ, J. L.: *Historia de las Instituciones y Colegios de Huérfanos del Ejército de Tierra*, Madrid, Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, 1996, p. 301.

²⁵ Orden por la que se aprueban con carácter provisional los proyectos de Reglamentos para el régimen Interior de los Patronatos de Huérfanos de Militares, 8 de febrero de 1946, *CLET* 1946, n.º 152, p. 26, y apéndices n.º 3,4 y 5.

²⁶ DONDERIS GUASTAVINO, A. e ISABEL SÁNCHEZ, J. L.: *ob. cit.*, pp. 303-305.

militares, para el más exacto cumplimiento de la disposición citada y de las concordantes dictadas con posterioridad.

Como ya se expuso al comentar la aplicación de la ley de accidentes de trabajo de 1900 a los Ramos de Guerra y Marina, la legislación civil sobre esta materia se aplicó íntegramente al personal civil dependiente de establecimientos militares y, en 1946, en aplicación de la normativa del SOE a dicho personal, los ministerios militares adquirieron la consideración de «Entidad Colaboradora» de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad. Para la gestión de las prestaciones se organizaron patronatos²⁷.

La afiliación a dichos patronatos se declaró obligatoria para los asegurados cuyo salario fuese inferior a 750 pesetas mensuales y voluntaria para el resto. La cuota se estableció en 5,013 por ciento del salario, la mitad la aportaba el trabajador y la otra mitad el órgano ministerial, en su condición de patrono. El seguro cubría al trabajador, a su esposa e hijos y hermanos discapacitados menores de dieciocho años que conviviesen con él²⁸.

La asistencia sanitaria era prestada por médicos militares y soldados de reemplazo con la debida titulación y, en su defecto, por los del SOE, bien en el domicilio del paciente, bien, en la consulta particular del médico. Los facultativos percibían 4,50 pesetas mensuales por familia asegurada, hasta un máximo de 200 pesetas. Las recetas si bien eran extendidas en formularios facilitados por el SOE, solo eran válidas para la adquisición de medicamentos en farmacias militares. Para las analíticas, intervenciones quirúrgicas y pruebas radiológicas debían acudir a hospitales militares o clínicas concertadas.

El seguro, además de cubrir la enfermedad, reconocía una indemnización por incapacidad laboral transitoria del 50 por ciento del jornal diario desde el quinto día de baja y 30 jornales para costear los gastos de entierro del asegurado.

3. LA ASOCIACIÓN MUTUA BENÉFICA DEL EJÉRCITO DE TIERRA (AMBE)

En el mes de abril de 1944, el general Asensio acordó suprimir las renqueantes sociedades de socorros mutuos y fusionarlas en dos únicas mutualidades: la Asociación Benéfica de Oficiales del Ejército y la de Suboficiales y

²⁷ Bases para la aplicación del Seguro de Enfermedad a los ejércitos de Tierra, Mar y Aire, 29 de abril de 1946, *CLET* 1946, n.º 80, pp. 112-114.

²⁸ Reglamento por el que ha de regirse el Patronato Militar del Seguro de Enfermedad para la aplicación del Seguro en el Ejército, 16 de agosto de 1946, *CLET* 1946, apéndice n.º 10.

Subalternos²⁹. La afiliación paso a ser obligatoria para el personal en activo y voluntaria para los retirados. Su principal prestación continuó siendo el socorro por fallecimiento para costear el entierro, pero, como novedad, incluyó una pequeña pensión de viudedad complementaria para compensar la pérdida de la paga de tocas suprimida el año anterior³⁰.

No obstante, dichas asociaciones pronto quedaron desfasadas ante el pujante desarrollo del mutualismo administrativo, lo que aconsejó integrarlas en una denominada Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra (AMBE), creada por Decreto-ley de 29 de diciembre de 1948³¹. Tendencia que siguieron poco después la Armada, el Ejército del Aire y los militarizados Cuerpos de seguridad³². Lo más novedoso es que la principal prestación de dichas mutuas no fue el socorro para gastos de entierro, sino las pensiones complementarias de viudedad y orfandad. También asumieron la paga de tocas por importe de seis mensualidades, como preveía el Montepío Militar de 1794.

La etapa ministerial del general Agustín Muñoz Grandes (1951-1957) fue la época de mayor esplendor de la AMBE. Nada más ponerse al frente de la cartera del Ejército, Muñoz Grandes duplicó el socorro por fallecimiento (de 7.000 a 14.000 pesetas para los oficiales y de 4.000 a 8.000 para los suboficiales), declaró vitalicias las complementarias de viudedad y concedió otra complementaria al personal retirado por importe del 10 por ciento del sueldo regulador³³. Incluso, autorizó a la AMBE a construir viviendas para sus socios en régimen de alquiler utilizando los fondos para comprar los terrenos. No obstante, la prodigalidad con la que se gestionaron los fondos de la mutua fue posiblemente la causa de su pronta decadencia y prestigio³⁴.

En los años siguientes, continuó incrementando el importe de las prestaciones: la pensión complementaria de retiro pasó del diez al quince por ciento del sueldo regulador, se estableció un premio de nupcialidad de 3.000 pesetas para los oficiales y de 2.600 para los suboficiales, otro de natalidad de 500 y

²⁹ Decreto unificando las distintas Asociaciones de Socorros Mutuos, 29 de abril de 1944, *CLET* 1944, n.º 121, pp. 186-188.

³⁰ Reglamento de la Asociación Benéfica de Oficiales del Ejército de Tierra, 6 de junio de 1944, *CLET* 1944, apéndice n.º 5.

³¹ Poco después se aprobó el Reglamento de la AMBE por Orden de 28 de febrero de 1949, del Ministerio del Ejército (*BOE* n.º 46, de 1 de marzo de 1949).

³² Reglamento de la Asociación Mutua Benéfica de la Armada, 16 de marzo de 1949, *apud.*, Herráiz, 2005, p. 198; Reglamento de la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de la Guardia Civil, 20 de enero de 1950, *CLET* 1950, n.º 48 y 49, y Decreto-ley por el que se crea la Asociación Mutua Benéfica del Cuerpo de la Policía Armada y de Tráfico, 19 de enero de 1951, *CLET* 1951, n.º 5, pp. 11-13.

³³ Órdenes de 23 de febrero y de 4 de marzo de 1953, *CLET* 1953, n.º 25 y 32, pp. 51, 57 y 58.

³⁴ En este sentido se pronuncia PUELL DE LA VILLA, F.: *Historia de la protección social militar* (...), ob. cit., p. 220.

300 pesetas respectivamente e, incluso, se concedieron préstamos al consumo por importe máximo de 30.000 pesetas a devolver en diez años con un interés fijo del 4,50 por ciento³⁵. Pero, dichas mejoras fueron acompañadas de incrementos en las cuotas, llegando a situarla en el 3,25 por ciento del total de las retribuciones líquidas en 1956.

El general Antonio Barroso, quien sucedió al general Muñoz Grandes tras su cese, intentó atajar el déficit que arrastraba la AMBE recortando el gasto. Para ello suprimió las pensiones complementarias de retiro a los acogidos a la llamada situación de Destinos civiles y exigió un mínimo de diez años de cotización al resto de los retirados para poder acceder a ella³⁶.

Además, a fin de mejorar la gestión de algunas instituciones benéficas castrenses, decidió subordinar todas ellas a un órgano de coordinación, inspección y planificación denominado Dirección General de Acción Social. Así, pasaron a depender de dicho órgano: la AMBE, los Patronatos de Huérfanos, el Montepío de Previsión Social de Productores Civiles, el Patronato de Casas Militares, el Patronato Militar del Seguro de Enfermedad, la Sección de Trabajo y Acción Social, Colonias Infantiles, la Comisión de Protección Escolar y sus colegios, y Suministros Varios³⁷. El nuevo órgano gestor prestó especial atención a la AMBE y modificó las cuotas y prestaciones. La base reguladora se fijó sobre las retribuciones básicas y los retirados dejaron de cotizar. La pensión complementaria de retiro se suprimió, la de viudedad se capitalizó y las de orfandad, solo efectivas en caso de fallecimiento de la madre, dejaron de abonarse al alcanzar la mayoría de edad de los beneficiarios³⁸.

4. NOVEDADES EN LA ASISTENCIA SANITARIA

Siendo ministro del Ejército el general Fidel Dávila se procedió a la reforma del Reglamento de 1935 para contemplar, por primera vez, que la asistencia hospitalaria podría prestarse en establecimientos dependientes de cualquiera de los tres ejércitos. También se incorporó como beneficiarios de la asistencia sanitaria al personal de la IPS, Fuerzas Regulares Indígenas y Policía Armada. Los hijos de los militares, sin embargo, perdieron el derecho al

³⁵ Orden de 10 de abril de 1954, *CLET* 1954, n.º 35, pp. 58 y 59.

³⁶ Órdenes de 25 de abril y de 23 de mayo de 1959, *CLET* 1959, n.º 88 y 100, pp. 78, 79 y 88.

³⁷ Decreto por el que se reorganizan los Servicios de Acción Social en el Ministerio del Ejército, 18 de mayo de 1961, *CLET* 1961, n.º 127, pp. 151-154.

³⁸ Decreto por el que se aprueban nuevas bases para la Asociación Mutua Benéfica del Ejército de Tierra, 20 de noviembre de 1961, *CLET* 1961, n.º 279, pp. 291-293.

alcanzar la mayoría de edad fijada en 21 años y, las hijas, al tomar estado. Y se estableció un canon que, en concepto de hospitalidad, debían de abonar los militares profesionales y sus familiares por cada día de estancia: de 3,15 pesetas, si el sueldo mensual no llegaba a las 200; y de 18,75 pesetas, si el sueldo mensual del titular superaba las 1.500³⁹.

En 1945, a la red hospitalaria castrense se incorporaron dos sanatorios antituberculosos para militares y marinos construidos en Los Molinos, al pie de la sierra de Guadarrama⁴⁰.

5. EL BENEMÉRITO CUERPO DE MUTILADOS DE GUERRA POR LA PATRIA

El régimen franquista prestó especial atención a los discapacitados en combate. A los seis meses del golpe de Estado se abordó la reforma de la protección social a la discapacidad militar⁴¹. Primero se creó la Dirección de Mutilados de Guerra, encomendada al general José Millán-Astray, a la que se atribuyeron funciones de mando sobre los afectados, característica que la entroncaba con la antigua Comandancia General de Inválidos. A continuación, se dictaron normas provisionales para indemnizar a los «mutilados absolutos» (pérdida total o parcial de dos miembros, visión en ambos ojos, parálisis completa de las extremidades y demencia crónica), a quienes se concedió asistencia médica gratuita y una sustanciosa pensión vitalicia.

Y, finalmente, en abril de 1938 se publicó el Reglamentó de Mutilados cuyo contenido anticipaba el trato que se daría a los vencidos al finalizar la contienda⁴²:

³⁹ Orden por la que se aprueba el Régimen administrativo de la Enfermería del Servicio de Hospitales, 20 de mayo de 1951, *CLET* n.º 45, p. 110 y apéndice n.º 1.

⁴⁰ Reglamento para el Régimen y Servicios de los Sanatorios Antituberculosos del Ejército, 10 de julio de 1945, *DOMÉ* n.º 166, y *CLET* 1945, apéndice n.º 7.

⁴¹ Apunta PUELL DE LA VILLA, F.: «La protección de la discapacidad en los Ejércitos: una mirada retrospectiva» en, *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar*, Universidad de Granada, Granada, 2014, p. 133, que, pese a la evidente influencia del pensamiento de primo de Rivera, explícita en la consideración del mutilado como individuo capaz de continuar prestando servicios al Estado y a la sociedad, los redactores de las normas que crearon el Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria nunca admitieron ni mencionaron ese precedente. Muy al contrario, atribuyeron su paternidad a los principios inspiradores del Nuevo Estado y a la decidida vocación de erradicar la nefasta legislación anterior y renovar y revitalizar obsoletas e ineficaces instituciones.

⁴² Reglamento provisional del Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, 5 de abril de 1938, *LNE*, 1938, tomo VI, pp. 211-232.

«La Patria acoge bajo su protección y amparo a los individuos pertenecientes a los cuadros de los Ejércitos de aire, Mar y Tierra y a las Milicias y a cuantos, a consecuencia de las actual campaña y por la liberación y engrandecimiento de España y en la lucha contra el marxismo, resultaron mutilados o heridos [...] en la prestación de servicios de guerra encomendados por orden superior o prestados espontáneamente, si hubieran redundado en beneficio de la campaña, a juicio de la Dirección General de Mutilados».

Es preciso resaltar el peculiar tratamiento que el Régimen franquista dio a la discapacidad física del personal herido en combate durante la Guerra Civil. En primer lugar, sin justificación alguna, se decidió cambiar la terminología vigente desde el siglo XVIII y los «inválidos» fueron convertidos en «mutilados», restrictivo término cuya interpretación jurídica hubo de concretar el Reglamento: «Se denomina mutilación el menoscabo orgánico o funcional que sea consecuencia de la lesión, sin que precise que haya amputación o pérdida de substancias». En segundo lugar, lo legislado benefició exclusivamente a los lesionados en las filas franquistas.

El Reglamento de 1938 clasificó a los mutilados en cinco categorías: *mutilados absolutos*, totalmente discapacitados por haberse sufrido alguna lesión irreversible; *mutilados permanentes*, con coeficiente de discapacidad superior al 91 por ciento; *mutilados potenciales*, con coeficiente de discapacidad superior al 11 por ciento en observación y pendientes de calificación; *mutilados útiles*, con coeficiente de discapacidad entre 11 y el 90 por ciento, capaces de prestar algún tipo de servicio; y *heridos de guerra*, con discapacidad inferior al 10 por ciento.

Las pensiones asignadas fueron bastante altas, pero no se contempló acoger, ni siquiera a los más discapacitados, en establecimiento alguno, como había sido la tradición, desapareciendo definitivamente el secular Cuartel de Inválidos. Por otra parte, la carga de proteger a los denominados «útiles», que evidentemente constituían el grupo más numeroso, se hizo recaer básicamente sobre las arcas municipales o el presupuesto de las empresas. Ayuntamientos, empresarios y autónomos se vieron obligados a reservar un abusivo porcentaje de puestos de trabajo para colocar a cuantos «al término de su curación conserven capacidad de utilización para el trabajo manual o para el desempeño de destinos técnicos o burocráticos», amenazando con la imposición de severas multas a quienes no contratasen mutilados en la cuantía prevista.

Como complemento a lo anterior, se reconoció a los mutilados un amplio abanico de privilegios extensivos a los heridos de guerra, como la reserva de asientos en vehículos de transporte público, prioridad en la tramitación de documentos en órganos oficiales, derecho a ocupar un destaca-

do lugar en actos y desfiles de «carácter patriótico», a organizar centros culturales, cooperativas, etc.

A los tres años de finalizar la Guerra Civil, habiéndose evidenciado los fallos del Reglamento de 1938, se planteó la necesidad de abordar su reforma. El principal problema derivaba del elevado coeficiente de discapacidad exigido para obtener la calificación de mutilado permanente (91 por ciento); la amplitud del baremo que catalogaba a los útiles (del 11 al 90 por ciento), lo cual les permitía ocupar cualquier puesto de trabajo sin atender a su capacidad real para desempeñarlo, y la extrema prodigalidad con que se habían repartido prebendas (en forma de reserva de puestos de trabajo) a excombatientes y ex-cautivos, en perjuicio de los discapacitados.

No obstante, el reglamento no llegó a reformarse y, en 1942, solo se aprobó una ley de bases con las pautas para redactarlo. Las bases se utilizaron subsidiariamente para clasificar a los mutilados, tanto por acción de guerra como a los lesionados en acto de servicio, contingencia no contemplada en el anterior reglamento, y regular su situación y pensiones⁴³.

En 1958, el número de mutilados procedentes de la guerra había ido disminuyendo y comenzaban a ser mayoría los discapacitados en acto de servicio. Al haber quedado obsoleta la ley de bases de 1942, pensada para los primeros, era necesario dar un nuevo tratamiento a la discapacidad militar. Tras un año de deliberaciones, siendo ministro del Ejército el general Barroso, se tomó la decisión de olvidarse de la regulación vigente hasta entonces y elaborar una nueva orientada sobre todo a simplificar los criterios de clasificación y las retribuciones de los afectados, así como a definir con exactitud los puestos de trabajo a los que podían aspirar. Sus principales novedades fueron incorporar por primera vez al personal discapacitado de los cuerpos de seguridad militarizados y contemplar de nuevo el establecimiento de «centros de rehabilitación y asistencia, y albergues para los que por su situación familiar u otras causas se encuentren desvalidos», aunque no se tenga constancia de que llegase a hacerse realidad⁴⁴.

El posterior Reglamento de 1959 precisó que la condición de mutilado tendría carácter vitalicio, independientemente del origen de la lesión y del

⁴³ Ley dictando bases para la redacción de un nuevo Reglamento del Benemérito Cuerpo de Caballeros Mutilados, 12 de diciembre de 1942, *CLET* 1942, n.º 226, pp. 392-399. Esta ley clasificó a los mutilados en: absolutos (invidencia, doble mutilación, paraplejía y lesiones cerebrales), permanentes (coeficiente de discapacidad entre el 65 y 100 por cien), útiles (entre el 11 y el 64 por ciento de discapacidad) y potenciales (en observación). La pensión de los dos primeros grupos era equivalente al sueldo del empleo superior, más un 20 por ciento, y la de los útiles y potenciales equivalía al sueldo del empleo efectivo.

⁴⁴ Ley de reorganización del Benemérito Cuerpo de Mutilados de la Guerra, 26 de diciembre de 1958, *CLET* 1958, n.º 208, pp. 339-349.

coeficiente de discapacidad, con derecho a ascender al empleo superior por turno de antigüedad en el escalafón del arma o Cuerpo de procedencia, y que la cuantía de la pensión se calcularía por la retribución completa en situación de actividad, percibida de por vida y compatible con cualquier otra retribución. Por primera vez, el acceso al Cuerpo de Mutilados y el derecho a generar pensión se reconoció al personal de la Escala de Complemento, cuyos miembros procedían mayoritariamente de la llamada Milicia Universitaria⁴⁵.

⁴⁵ Reglamento orgánico del Benemérito Cuerpo de Mutilados de la Guerra, 18 de agosto de 1959, *CLET* 1959, n.º 214, pp. 199-200 y apéndice n.º 1.

CAPÍTULO OCTAVO

LA ETAPA DE DESARROLLO ECONÓMICO (1960-1978). LA INSTAURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

En los años sesenta se pusieron en marcha los Planes de Desarrollo y la economía española tuvo un crecimiento explosivo pero desequilibrado. El crecimiento económico transformó profundamente la sociedad española, pero los cambios sociales y económicos contrastaban con el inmovilismo y la represión políticos. En política exterior, la dictadura intentó acercar España a Europa, solicitando en 1962 la entrada en la CEE y, en 1970, se firmó el Acuerdo Preferencial. En 1969, Franco nombró al entonces príncipe Juan Carlos I su sucesor a título de rey.

El régimen franquista, afectado en sus últimos años por la crisis económica de 1973 y el aumento de la conflictividad social, llegó a su fin con la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, comenzando la etapa de transición a la democracia. El proceso de cambio gradual y pacífico, que se desarrolló en España a partir de la muerte de Franco hasta el triunfo del PSOE en las elecciones de 1982 y que se conoce en los libros de historia como «Transición a la democracia», impulsada por el rey Juan Carlos I y por Adolfo Suárez, contó con el inestimable apoyo del conjunto de la sociedad española, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos, unidos en lo que se ha denominado «el espíritu de la transición».

La sociedad española, durante estos años, cambia profundamente, adentrándose en la senda de la industrialización y en el desarrollo urbano. Sin embargo, las profundas transformaciones económicas no significaron que la situación social mejorara drásticamente, subsistiendo enormes desequilibrios,

grandes bolsas de pobreza y una elevada tasa de paro (en 1960 solo había un 38,0% de población activa), que solo la emigración pudo paliar.

El hecho migratorio corrobora que en nuestro país no existían condiciones que protegieran suficientemente a la generalidad de la población y ello, pese a que, a partir del segundo de los Planes de Desarrollo, se incluyó en su denominación el calificativo de «Social», lo cierto es que la política de dichos planes no obedeció a preocupaciones de protección a los sectores sociales más desfavorecidos ¹.

II. LA INSTAURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A comienzos de los años sesenta, los defectos del sistema de previsión social que venimos analizando eran demasiado evidentes y se admitió comúnmente la acuciante necesidad de crear otro más acorde con los principios y exigencias de la Seguridad Social contemporánea.

En julio de 1963, tras hacerse cargo del Ministerio de Trabajo Jesús Romero Gorrría, convencido de la necesidad de unificar y modernizar los diversos sistemas de protección social de los trabajadores, preparó una avanzada Ley de Bases, que definiese los principios y arbitrarse los medios para proporcionar «seguridad social», término de origen anglosajón que los tecnócratas habían importado para indicar que el ámbito de aplicación de la nueva normativa sobrepasaba con creces el del SOE.

Con el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, (LSS), se instaura en España la Seguridad Social, como un sistema unitario y con tendencia a la racionalización y sistematización de los seguros sociales. La Ley de Bases tenía como finalidad proceder a la reforma del conjunto de seguros sociales existentes, inconexos, nacidos en distintas circunstancias, e integrarlos en un sistema orgánico. La Seguridad Social se configura así como un mecanismo de protección único, que tiende a la generalización de la protección y que se rige por nuevos principios.

La LSS reconocía expresamente las principales directrices que la presidían: la tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el

¹ II Plan de Desarrollo Económico y Social (Ley de 11 de febrero de 1969) y III Plan de Desarrollo Económico y Social (Ley de 10 de mayo de 1970).

gobierno de los órganos gestores, la supresión del posible ánimo de lucro de estos últimos, la conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación.

Pero a lo largo de su articulado se enuncian otros principios rectores del sistema, como son los principios de universalidad, de igualdad, de uniformidad relativa de las prestaciones, de eficacia y economía y principio de exclusividad del Estado, que convive con el de subsidiariedad. Además, se invocan dos principios clásicos de derecho transitorio: el principio de irretroactividad y de respeto a los derechos adquiridos.

Esta primera ley de Seguridad Social amplía el ámbito subjetivo de los seguros sociales –trata de proteger a todos los ciudadanos–, así como el ámbito objetivo –pretende cubrir todos los riesgos–, y se establece la unidad de gestión, la solidaridad general en cuanto a la financiación del sistema y la solidaridad generacional, optando por la técnica del reparto, frente a la de capitalización que había primado en la época de los seguros sociales.

La consecución de la solidaridad implicaba la extensión de la cobertura, generalizando la protección a toda la población activa². Pero, nada más comenzar a elaborarse el proyecto de ley, se apreció que la existencia del consolidado sistema de derechos pasivos que cubría la vejez y supervivencia de los empleados públicos obligaba a dar un trato diferenciado a dos grandes colectivos: el de los funcionarios de la Administración central y el integrado por militares, guardias civiles y policías armados. Además, dichos colectivos tenían parcialmente asegurada su salud, discapacidad, supervivencia, entre otros riesgos, a través de diferentes y complejos sistemas. La solución fue contemplar la creación de sendos regímenes especiales, que permitiese el mantenimiento de los derechos adquiridos por los empleados públicos en materia de protección social.

Así, si bien la LSS contempla a dicho colectivo en su ámbito de aplicación, al señalar en la Base segunda que:

«Tendrán derecho a los beneficios de la Seguridad Social todos los españoles, cualquiera que sea su sexo, estado civil y profesión, que residan en territorio nacional y estén incluidos en alguno de los apartados siguientes: (...) f) Funcionarios civiles y militares en cualquier situación», des-

² Así, el apartado II. 1 del Preámbulo señalaba: «Al estructurar un sistema de Seguridad Social, la Ley amplía su campo de aplicación, en el que quedarán encuadrados todos los españoles que reúnan las condiciones previstas en la base segunda, cualquiera que sea su actividad profesional».

pués parece desvincularse del mismo dejando sus previsiones vacías de contenido.

Y en su única Disposición adicional dice:

«Queda exceptuado de lo previsto en el artículo segundo de esta Ley la ordenación de la Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles y militares, cuyo régimen de desarrollo será objeto de ley o leyes especiales».

Esta remisión a una actividad legislativa posterior genera que, de un lado, el campo de aplicación diseñado por la LSS quede parcialmente en suspenso, en tanto no se dicten las normas reguladoras de cada régimen; y, de otro, que aquellos colectivos que potencialmente se encuentren encuadrados en los futuros regímenes especiales no sean temporalmente sujetos destinatarios de la nueva ordenación jurídica.

Por su parte, la Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, promulgada unos meses antes, en su Base Décima. 7 disponía: «Se establecerá por Ley el Régimen de Seguridad Social de los Funcionarios». De lo que se deduce la clara intención del legislador de crear en el futuro un régimen nuevo para dicho colectivo, pero, dada la existencia de un sistema de protección social peculiar de los funcionarios públicos, se pospone a un momento posterior el estudio y transformación de su régimen protector.

Así parece confirmarlo el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que desarrolla la Ley 109/1963 (*BOE* n.º 40, de 15 de febrero de 1964), que en su artículo 67.2 afirmaba: «El régimen de seguridad social de los funcionarios será el que se establezca por ley especial». Y en su Disposición Transitoria 13.^a añadía: «Hasta la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios, el régimen de previsión social y mutual de los mismos continuará aplicándose conforme a las normas y acuerdos por los que se viene rigiendo». Por tanto, la protección social de los funcionarios continuaba rigiéndose por el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 y por las normas reguladoras de las múltiples mutualidades de funcionarios.

De esta manera se perpetuó el doble mecanismo de protección del colectivo funcional –Derechos Pasivos/Mutualismo– y su independencia del sistema global de Seguridad Social creado por la LSS, que ha llegado hasta nuestros días, sin que se haya constituido el prometido Régimen de Seguridad Social de los funcionarios que preveía la citada Ley de Bases.

2. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA LSS

El sistema de Seguridad Social diseñado por la LSS implicaba la superación de los esquemas clásicos de previsión y seguros sociales y se asentaba en los principios de universalidad subjetiva, generalidad objetiva, igualdad y unidad protectora, y solidaridad financiera. De la lectura de dichos principios parece deducirse una Seguridad Social asistencial; es decir, aquella que pretende proteger a todos los ciudadanos y frente a todas las circunstancias que generen necesidad, en situaciones de igualdad, sin atender a la causa productora del riesgo, unidad de gestión y solidaridad financiera. Sin embargo, esta situación idílica de universalidad subjetiva y objetiva requería enormes recursos financieros que la economía española no parecía poder asumir. En consecuencia, la primera Ley de Seguridad Social supuso un importante recorte con respecto a las aspiraciones de la Ley de Bases.

El nuevo sistema se estructura en un Régimen General de Seguridad Social (RGSS), en el que se integran los trabajadores por cuenta ajena, y un conjunto de regímenes especiales a los que se incorporan determinados grupos profesionales, no abarcando, por tanto, a toda la población activa, configurándose como un sistema esencialmente profesionalista y contributivo. En dicho sistema quedan delimitados los riesgos protegidos, apreciándose diferencias significativas entre los colectivos protegidos en el Régimen General y en los regímenes especiales. El ámbito subjetivo queda limitado a los trabajadores y, el objetivo, a las contingencias previamente definidas por la ley como dignas de protección, entre las que se continúa favoreciendo la protección de las derivadas de los riesgos profesionales.

Frente al principio de unidad se mantiene la dualidad de gestión integrada por el INP y las mutualidades laborales. El sistema se financia con las cotizaciones de los sujetos profesionales –trabajadores y empresarios–, obteniendo los sujetos protegidos prestaciones, siempre que en el momento de actualización de la contingencia protegida –hecho causante– reúnan los requisitos exigidos por la Ley, independientemente del estado de necesidad y en proporción a la contribución realizada.

3. DESARROLLO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL IMPLANTADO POR LA LSS

La LSS requirió, para su efectividad real, de una profusa labor de desarrollo reglamentario en los años sucesivos, que no analizaremos por su extensión y para no desviarnos del objeto del presente trabajo. Así se aproba-

ron infinidad de normas en materia de afiliación, cotización, recaudación, pero también en materia de prestaciones, destacando, entre estas últimas, el Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del RGSS y condiciones para el derecho a las mismas³.

En el ámbito de la asistencia sanitaria, la LSS, en lugar de haber iniciado el necesario proceso de reordenación asistencial, no vino sino a dar continuidad a la ordenación establecida en el SOE, que tenía como fin la recuperación y defensa de la salud, la prevención de accidentes de trabajo junto a la asistencia específica a las enfermedades profesionales. Se huye de la estatización de la gestión, extendiendo esta competencia más allá del INP al hacer subsistir las mutuas patronales y las mutualidades laborales con este cometido. De forma generalizada se fijan las bases para la articulación de servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios, de urgencia, etc.

La LSS unifica el concepto de asistencia sanitaria independientemente del origen de la contingencia: accidente de trabajo, enfermedad profesional, maternidad o enfermedad común y accidente no laboral, a diferencia del SOE que delimitaba estos aspectos. Pero preocupa especialmente la invalidez del trabajador por suponer una fuerza productora inactiva. Así, el sistema de seguridad social nace con un objetivo reparador de las vicisitudes médicas que pudieran interrumpir el normal desarrollo de la capacidad productiva del trabajador.

³ Entre las normas que conciernen a la prestación de jubilación, podemos destacar: la Orden de 18 de enero de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de vejez en el Régimen General de la Seguridad Social y el Decreto 1562/1967, de 6 de julio, por el que se unifica para todas las mutualidades laborales la escala de porcentajes profesionales para la determinación de la pensión de vejez del Régimen General de la Seguridad Social. En lo que se refiere a la protección a la familia se dictó el Decreto 2945/1966, de 24 de noviembre, por el que se fija la cuantía de las prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social y se mejoran las prestaciones de cuantía más reducida, derivadas de las antiguas situaciones familiares; la Orden de 28 de diciembre de 1966, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de protección a la familia en el Régimen General de la Seguridad Social; y el Decreto-ley 1/1966, de 1 de diciembre, por la que se actualiza, refiriéndole al primer semestre de 1966, el período de tiempo que ha de servir de base para determinar el valor promedio del punto del plus familiar a que se refiere la norma tercera del número tres de la disposición transitoria cuarta de la Ley articulada de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966.

Por lo que se refiere a las prestaciones de desempleo, se promulga la Orden de 5 de mayo de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones por desempleo en el Régimen General de la Seguridad Social. Respecto a las prestaciones de muerte y supervivencia, el legislador desarrolla las previsiones de la LSS y del Reglamento General de prestaciones económicas a través de la Orden de 13 de febrero de 1967, de prestaciones de muerte y supervivencia. La incapacidad temporal encontró un desarrollo, relativamente inmediato, en la Orden de 13 de octubre de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación por incapacidad laboral transitoria en el Régimen General de la Seguridad Social.

Elemento importante a destacar también en la LSS es el derecho a la libre elección de médico general, tocólogo o pediatra y el establecimiento de sistema de cupos de asegurados como unidad básica de asistencia médica.

Por otra parte, otra Ley que verá la luz en esta década, la Ley reguladora de Hospitales de 21 de julio de 1962, no consiguió el objetivo de coordinar los servicios asistenciales hospitalarios del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social, corporaciones locales, etc. Únicamente tuvo su repercusión en la constitución de un Plan Nacional de construcciones hospitalarias. En los años venideros, si bien se multiplicaron los centros hospitalarios, sobre todo en las grandes ciudades, su construcción no obedeció a una planificación sanitaria asistencial, adecuada a las necesidades reales de cada núcleo de población⁴.

La LSS diferencia dos facetas dentro de la asistencia sanitaria en su aspecto prestacional: el de las prestaciones farmacéuticas y el estricto de la asistencia sanitaria en sus diversas manifestaciones. Por ello, en su desarrollo, se aprueban dos normas: el Decreto de Dispensación de Especialidades Farmacéuticas de 23 de diciembre de 1966, y el Decreto de Asistencia Sanitaria de prestaciones y ordenación de servicios, de 16 de noviembre de 1967.

Como consecuencia de su carácter dinámico, en los años setenta la normativa reguladora de la Seguridad Social experimentó modificaciones de diverso calado. De una parte, la llevada a cabo por la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social trató de adaptar las cotizaciones a los salarios reales, suprimiendo el sistema de bases tarifadas, así como alcanzar la suficiencia de las prestaciones de cuantía variable. Con el fin de perfeccionar la acción protectora, se dulcificaron algunos requisitos de acceso a las prestaciones, se amplió relativamente el cuadro de prestaciones y se establecieron reglas de la dinámica prestacional favorables a los beneficiarios.

Las modificaciones efectuadas por la citada Ley 24/1972 y sus normas de desarrollo hicieron necesario elaborar un nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que fue aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (LGSS). En su artículo 10.3 señalaba, al igual que su predecesora, que los regímenes especiales de funcionarios públicos, civiles y militares, se regirían por sus leyes específicas, sin incluir la previsión de la tendencia a la homogeneidad con el RGSS, que sí preveía para otros regímenes especiales de seguridad social⁵.

⁴ Ejemplo de ello fue la construcción de la Clínica «Puerta de Hierro» o la Ciudad Sanitaria «La Paz», en Madrid.

⁵ Según SEMPERE NAVARRO, A.-V. y OLIVARES FRANCO, F.: «Notas sobre el régimen jurídico de la MUFACE», *Revista de Política Social*, n.º 144, Madrid, 1984, p. 12, llama la atención el hecho de que para

Algunos años después, en el contexto de los Pactos de la Moncloa de 1977, el Real decreto ley 36/1978, de 16 de noviembre, rediseñó el esquema de la gestión de las prestaciones. Se crearon nuevas entidades gestoras (INSS, INSERSO, INSALUD), así como organismos autónomos especializados como el AINSA, para la Administración Institucional de la Sanidad Nacional y el INAS, Instituto Nacional de Asistencia Social, y se consolidó la Tesorería General de la Seguridad Social. Por otra parte, como consecuencia de la creación de nuevas entidades, y la reasignación de funciones, se decretó la extinción de algunos organismos, como el INP, las mutualidades laborales y los Fondos de Garantía de accidentes de trabajo y de Pensiones.

4. LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL

La creación de regímenes especiales había sido una de las vías utilizadas para la expansión de la Seguridad Social con anterioridad a la Ley de Bases de 1963. Por ello, esta ley ya planteó como uno de los principales objetivos a conseguir la tendencia a la unidad, esto es, controlar el crecimiento desordenado de regímenes especiales, que se traducían en una excesiva fragmentación, a través de una serie de mecanismos establecidos por el artículo 10 de la LGSS.

De esta forma, en el sistema de Seguridad Social instaurado por la Ley de Bases, los regímenes especiales se configuran como excepcionales e inevitables y, además, como transitorios, pues la intención del legislador era que, a medida que pudieran ir desapareciendo los obstáculos que justificaban su pervivencia, se fueran integrando en el Régimen General como sistema único de protección social. En este sentido, el artículo 10 de la Ley de Seguridad Social de 1966 justificaba la existencia de los regímenes especiales para determinados colectivos, entre los que se menciona a los funcionarios civiles y militares, diciendo que se regirían por Ley o leyes especiales⁶.

los Regímenes especiales de funcionarios el legislador no extendiera la previsión aplicable a los restantes, en el sentido de que su específica regulación deba tender «a la máxima homogeneidad con el Régimen General», dentro de los condicionantes financieros y derivados de las propias características.

⁶ El artículo 7, letra f) del texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril contempla comprendidos en el Sistema de la Seguridad Social a los «Funcionarios públicos, civiles y militares, en cualquier situación, en los términos que se señalen en la Ley o Leyes especiales a ellos referentes». A continuación, el artículo 10 tras referirse a los Regímenes Especiales para, entre otros colectivos, los «Funcionarios públicos, civiles y militares», establece en su apartado 5 que «El Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, dictará las normas reguladoras de los restantes Regímenes Especiales del número 2 de este artículo, determinando para cada uno de ellos: a) El campo de aplicación del Régimen Especial. b) El alcance de su acción protectora, las prestaciones y las condiciones que deberán reunir las personas incluidas en su campo de apli-

En virtud del principio unificador de la Ley de Bases y de lo establecido en el artículo 10.5 de la LSS, se llevó a cabo la integración de numerosos Regímenes especiales en el Régimen General⁷. Por otra parte, paralelamente al desarrollo normativo del sistema de Seguridad Social, y, con independencia de él, se produjeron avances en la regulación del antiguo sistema de protección social de los funcionarios públicos, pero manteniendo su estructura y fragmentación.

En cumplimiento del mandato contenido en la DT 2.^a de la Ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, de elaborar una Ley de Retribuciones de los funcionarios, se promulgaron en la misma fecha dos leyes: la Ley 30/1965, de 4 de mayo, de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado y la Ley 31/1965, de 4 de mayo, de Retribuciones de los Funcionarios Públicos. En las exposiciones de motivos de ambas normas se reconocen mutuamente complementarias la una de la otra, en consonancia con la clásica concepción de considerar los derechos pasivos como una prolongación del sueldo de los funcionarios.

Al año siguiente se aprobó el texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, por Decreto 1120/1966, de 21 de abril (*BOE* n.º 108, de 6 de mayo de 1966).

El Régimen de Clases Pasivas continuó otorgando exclusivamente pensiones de jubilación, y por muerte y supervivencia, lo que implicaba el mantenimiento del Mutualismo Administrativo como sistema complementario, lo que unido al sistema de Ayuda Familiar sumaban tres mecanismos distintos para un único sistema de protección, no cumpliéndose, por tanto, el principio de tendencia a la unidad.

cación para tener derecho a las mismas. De acuerdo con las disponibilidades financieras del Sistema y las características del grupo afectado, se tenderá en dicha regulación a la paridad y homogeneidad con el Régimen General. c) Las especialidades propias de cada Régimen en orden a afiliación, cotización, recaudación, régimen económico-financiero, Entidades Gestoras y demás materias reguladas en la presente Ley, tendiendo siempre a la máxima homogeneidad posible con el Sistema y con el Régimen General de la Seguridad Social». Y añadía que dicha regulación «tenderá a la máxima homogeneidad posible con los principios del Régimen General regulado en el Título II».

⁷ Muchos autores, ya desde la Ley de Bases de 1963, cuestionaron la justificación de la pervivencia de regímenes particulares de Seguridad Social que protegen a determinados colectivos, entre otros, VIDA SORIA, J.: «Régimen General y Regímenes Especiales en el Sistema de la Seguridad Social Española», en *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*, n.º 3, Madrid, 1972, p. 51 afirmaba que «si se parte de las actuales coordenadas de todo Régimen de Seguridad Social moderno, la justificación de regímenes particulares se deteriora poniendo de manifiesto con absoluta claridad que su perpetuación obedece: o bien a un privilegio o exclusivismo de otro tipo que se logran conservar, por determinados grupos, o bien una pura inercia burocrática que no es capaz de levantar su punto de mira. En el fondo, pues, la existencia de regímenes particulares refleja una debilidad del poder que no está en disposición de enfrentarse con el «statu quo», o que, por razones ideológicas, no quiere hacerlo».

Por lo que respecta al personal militar, la Disposición final segunda de la Ley 30/1965 ordenaba al Gobierno a remitir a las Cortes un proyecto de Ley de Derechos Pasivos del personal militar, acomodándose en lo posible a los criterios de dicha Ley, con las especialidades y características propias de la organización castrense. En cumplimiento de dicho mandato se promulgó la Ley 112/1966, de 28 de diciembre, sobre Derechos Pasivos del personal Militar y asimilado, Guardia Civil y Policía Armada, cuyo Preámbulo reconoce también su relación con la normativa reguladora de las retribuciones que se regulan de forma simultánea en la Ley 113/1966, de 28 de diciembre.

La ley 112/1966 requería al Gobierno para que elaborase un texto refundido de Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, que fue finalmente aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril.

Con esta Ley se consagra definitivamente la especialidad en la regulación de los derechos pasivos de este colectivo respecto al resto de los funcionarios. Establecía que la nueva regulación en ella contenida sería de aplicación a las pensiones de retiro y familiares que se causasen a partir del 1 de enero de 1967 por los militares o asimilados en activo, siempre que a los causantes les hubiesen sido de aplicación las Leyes de Retribuciones del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas o del Personal de los Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada. En caso contrario, les sería de aplicación las normas contenidas en el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 y sus disposiciones complementarias.

El nuevo régimen establecido por las Leyes de Retribuciones de los funcionarios y de Derechos Pasivos supone una importante mejora para las clases pasivas del Estado. El haber regulador viene ahora a definirse en función de los nuevos conceptos retributivos, produciéndose un acercamiento entre los haberes de activo y los de pasivo. De esta manera se corrige la gran distancia que existía hasta este momento como consecuencia de que el Estatuto de Clases Pasivas consideraba como haber regulador el sueldo que figurase con cargo a personal en los Presupuestos Generales del Estado⁸.

⁸ En este sentido establecía: «Artículo vigésimo primero.

Uno. Servirá de base reguladora para la determinación de las pensiones la suma del sueldo, trienios y pagas extraordinarias a que se refiere el artículo segundo, apartado uno, de la Ley de Retribuciones del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, y el artículo segundo, apartado uno, de la Ley de Retribuciones del Personal de la Guardia Civil y Policía Armada.

Dos. Se tomarán como base reguladora para la determinación de las pensiones, las cantidades que por los conceptos expresados en el apartado anterior correspondan al mayor empleo efectivo alcanzado por el causante de las mismas aunque por razón de su situación no se haya percibido en todo o en parte, o las mayores que por los mismos conceptos se hubieran percibido durante un año, al menos, por el desempeño de puestos o cargos de libre designación retribuidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado».

III. LA CREACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. LAS MUTUALIDADES DE FUNCIONARIOS

Como se ha señalado, la LSS supuso la reafirmación y consolidación del régimen de protección social de los funcionarios públicos, así como de los dos mecanismos a través de los que otorga dicha protección: Derechos Pasivos/Mutualismo. La protección mutualista era otorgada por multitud de mutualidades que habían sido creadas por normas de diversa naturaleza: unas por ley, otras por decretos y algunas por una simple orden ministerial. Además, entre ellas no existía homogeneidad ni en las reglas que regulaban la afiliación, ni en las cuotas, ni en las prestaciones que otorgaban, ni en su sistema de financiación.

Estas mutualidades complementaban la protección otorgada por el Régimen de Clases Pasivas, gravitando fundamentalmente sobre las pensiones, debido a que la razón de su creación había sido, precisamente, la insuficiencia de las pensiones de dicho régimen. De manera que, más que atender a los riesgos no cubiertos por clases pasivas, las mutualidades de funcionarios concedían una doble protección al otorgar casi todas ellas pensiones de jubilación, viudedad y orfandad. Junto a estas, reconocían otras prestaciones e indemnizaciones de menor entidad, como ayuda económica por defunción, premios de natalidad o nupcialidad, préstamos para atender a gastos extraordinarios, anticipos, etc. Sin embargo, la asistencia sanitaria, quirúrgica y farmacéutica no era prestada por todas las mutualidades, siendo esta una de las graves deficiencias que afectaban al régimen de protección social de los funcionarios. Además, las pensiones que otorgaban las mutualidades y montepíos, tras la reforma de las retribuciones de los funcionarios y los nuevos Textos Refundidos de Derechos Pasivos, fueron declaradas compatibles con las del Régimen de Clases Pasivas⁹.

Las Mutualidades fueron creadas por el Estado y no por la libre asociación de sus miembros. Sus Estatutos establecían su ámbito de aplicación, siendo obligatoria, generalmente, la adscripción de los funcionarios en virtud de su pertenencia a un determinado cuerpo, o departamento ministerial. Precisamen-

⁹ Así, el artículo 46.6 del Texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 21 de abril disponía que: «No serán incompatibles con las pensiones del Estado las que se satisfagan por Montepíos, Mutualidades o Asociaciones análogas integradas por funcionarios de la Administración Civil del Estado nutridos con fondos procedentes de descuentos sobre haberes de los funcionarios que pertenezcan a las mismas, aunque estén subvencionados con fondos del Estado o de los Organismos Autónomos». En estos mismos términos se manifestaba el artículo 36.6 del Texto Refundido de Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril.

te, el hecho de que dichas mutualidades hubiesen sido creadas por el Estado para proteger a sus empleados y fuesen financiadas parcialmente por el mismo, hacía incomprensible las notables diferencias existentes entre ellas, no solo en cuanto a los riesgos protegidos y la calidad y cantidad de las prestaciones, sino también en el ámbito personal, existiendo incluso colectivos de funcionarios que no disfrutaban de protección mutualista. Efectivamente, junto a mutualidades y montepíos que eran obligatorias para determinados núcleos de funcionarios, existían otras que eran meramente voluntarias. Había entidades mutualistas de carácter departamental, otras limitadas a un mero centro o unidad administrativa y algunas circunscritas exclusivamente a un cuerpo o escala de funcionarios.

Por otra parte, existían mutuas o montepíos que únicamente concedían subsidios de defunción o pensiones de vejez, en tanto que otras cubrían todas las contingencias imaginables¹⁰. También existían diferencias en su financiación, siendo distintos los importes que estas recibían en los Presupuestos Generales del Estado¹¹.

La adscripción de los funcionarios a las mutualidades dependía del departamento ministerial en el que el funcionario obtenía su primer destino, y a ella quedaba encuadrado obligatoriamente, incluso aun cuando después pasara a prestar servicios en otro departamento. Esta situación acentuaba las desigualdades entre funcionarios, pues se daba el caso de que funcionarios de un mismo ministerio podían estar obligatoriamente incluidos en distintas mutualidades que otorgaban diferentes niveles de protección, lo que generaba malestar y descontento en los empleados públicos.

Para intentar paliar esta incomprensible e indeseable situación se adoptaron diversas medidas a nivel normativo, como fue el Decreto 291/1966, de 10 de febrero, que permitió la adscripción de los funcionarios de los cuerpos generales a las distintas mutualidades, según el ministerio en que prestaban sus servicios, si bien, mantenían la afiliación a su primitiva mutualidad, lo que implicaba una doble protección mutualista. Algunos años después, el nuevo Reglamento de la Mutualidad de Funcionarios de la Presidencia del Gobierno, aprobado por Orden de la Presidencia de 28 de julio de 1972, permitió la incorporación a dicha mutualidad a todos los funcionarios pertenecientes a los cuerpos técnicos, administrativo, auxiliar, cualquiera que fuese el ministerio

¹⁰ ALONSO OLEA, M. y SERRANO GUIRADO, E.: *La Seguridad Social de los Funcionarios Públicos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957. Realizan una detallada exposición del ámbito personal, prestaciones y financiación de la Mutualidades de funcionarios en esta época.

¹¹ En este sentido se pronuncia JUNQUERA GONZÁLEZ, J.: «Comentarios a la nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos», *Documentación Administrativa*, Madrid, 1975, n.º 164, pp. 144 y 145.

en el que estuviesen destinados, siempre que no pertenecieran a otra mutualidad, con lo se solucionó el problema de aquellos funcionarios que carecían de mutualidad o montepío propios.

Sin embargo, estas medidas parciales no solucionaban la patente situación de desigualdad y fragmentación del sistema mutualista de los funcionarios y, a principios de los años setenta, se plantea con fuerza la necesidad de abordar una reforma global que consiga poner orden en esta materia, recordando aquella Ley de Seguridad Social de los funcionarios públicos prometida por la Ley de Bases de 1963.

2. LAS LEYES DE CREACIÓN DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La ansiada reforma se llevará finalmente a cabo a mediados de la década de los setenta y se concreta en tres normas que vienen a crear, no uno, sino tres regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos, según ellas mismas reconocen. Estas tres leyes crean tres grandes mutualidades a las que se incorporan obligatoriamente los tres colectivos de funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación.

A partir de entonces, dejan de ser obligatorias la multitud de mutualidades existentes hasta ese momento, para las que se abre un periodo durante el cual podrían optar por continuar funcionando con carácter voluntario, dejando de percibir, en este caso, subvenciones estatales, o bien integrarse en un fondo especial que se constituiría en cada una de las tres mutualidades generales que se crearon.

Las normas creadoras de dichos Regímenes especiales fueron las siguientes:

1) Ley 28/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (*BOE* n.º 155, de 30 de junio de 1975), por la que se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Quedan obligatoriamente incluidos en su campo de aplicación el personal perteneciente a los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, a la Guardia Civil o Policía Armada, así como al personal militar no de carrera, alumnos de las Academias, Escuelas y otros Centros de Instrucción y Enseñanza Militares y las Clases de Tropa y Marine-ría mientras presten servicio en filas, y a los funcionarios civiles al servicio de la Administración militar. La gestión del nuevo Régimen Especial se encomienda al Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), adscrito orgánicamente al Alto Estado Mayor y dependiente de la Presidencia del Gobierno.

2) Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (*BOE* n.º 155, de 30 de junio de 1975), por el que se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado¹². Para su gestión se crea la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), dependiente de la Presidencia del Gobierno.

3) Real Decreto-Ley 16/1978, de 7 de junio, por el que se crea la Seguridad Social de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (*BOE* n.º 137, de 9 de junio de 1978). A él se incorporan obligatoriamente todos los funcionarios que prestan servicio en la Administración de Justicia, incluyendo al personal interino y en prácticas, así como los jubilados del Régimen de Clases Pasivas. Su gobierno y administración se encomienda a la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).

3. LA ESTRUCTURA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La reforma del sistema de protección social de los funcionarios públicos, según declara la propia Ley 29/1975, de 27 de junio, pretendía eliminar las deficiencias y anomalías que suponía la existencia de muy diversos sistemas de cobertura social de funcionarios derivadas de la multitud de mutualidades y montepíos existentes, así como la carencia por parte de un amplio colectivo de funcionarios de prestaciones tan fundamentales como la asistencia sanitaria.

Por otra parte, reconoce que «la reforma de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, tiene, como es obvio, ciertos condicionamientos insoslayables. En el estudio y planteamiento de la nueva Ley se ha tenido en cuenta, tanto por razones de índole práctico como de oportunidad legislativa, la existencia actual de ciertas formas de cobertura, como el sistema de Clases Pasivas y el Régimen de Ayuda Familiar».

¹² El artículo tercero de la Ley 29/1975, de 27 de junio, disponía:

«Uno. Quedan obligatoriamente incluidos en el campo de aplicación de este Régimen Especial.

a) Los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado.

b) Los funcionarios en prácticas, en la forma que reglamentariamente se determine.

c) Los funcionarios incluidos a que se refiere el artículo primero del Decreto-ley diez/mil novecientos sesenta y cinco, de veintitrés de septiembre.

Dos. Quedan excluidos de este Régimen Especial y seguirán rigiéndose por sus normas específicas:

a) Los funcionarios de la Administración Local.

b) Los funcionarios de Organismos autónomos.

c) Los funcionarios de la Administración militar.

d) Los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia».

Concretamente respecto del sistema de clases pasivas reconoce que «constituye una institución de gran tradición y honda raigambre en nuestra Función Pública. Tal sistema, gestionado de forma directa por el Estado y cuya financiación recae esencialmente sobre el mismo, no es fácilmente reconducible a mecanismos típicamente asegurativos; al menos de un modo radical o inmediato. La presente Ley parte, por consiguiente, de tal realidad y pretende su complementación y perfeccionamiento mediante la implantación de un sistema renovado de Mutualismo Administrativo».

Así pues, es la tradición y raigambre la única justificación que tiene el legislador para la permanencia del Régimen de Clases Pasivas. Y es que, realmente, no existían condicionamientos técnico-jurídicos que impidiesen la incorporación de los funcionarios al RGSS, como demuestra el hecho de que un gran número de ellos se encontraban encuadrados en dicho régimen, como eran los de las corporaciones locales, o aquellos que, por pertenecer a escalas o cuerpos creados con posterioridad al Estatuto de Clases Pasivas, nunca estuvieron incluidos en el Régimen de Clases Pasivas.

Los tres Regímenes Especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos tienen una gran similitud entre ellos y están integrados, respectivamente, por los siguientes mecanismos de cobertura, independientes y compatibles entre sí:

- a) El de Derechos Pasivos, de acuerdo con sus normas específicas¹³ ;
- b) El de Ayuda Familiar, de acuerdo con sus propias normas¹⁴ ,
- c) El de Mutualismo Administrativo, que se regula en las nuevas Leyes.

Las tres leyes fundacionales de los regímenes especiales de seguridad social de los funcionarios públicos reorganizan el Mutualismo Administrativo, corrigiendo las desigualdades y deficiencias, implantando con carácter general la prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica. De esta manera, se configura como complementario del Régimen de Clases Pasivas y del Régimen de

¹³ Constituido en este momento por el texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1120/1966, de 4 de abril, y el Texto Refundido de Ley de Derechos Pasivos del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil y Policía Armada, aprobado por Decreto 1211/1972, de 13 de abril.

¹⁴ Por órdenes ministeriales de 10 de febrero, 22 de junio y 2 de agosto de 1943, respectivamente, se implantaron en los ministerios del Ejército, del Aire y de la Armada, las denominadas indemnizaciones por hijos para los funcionarios militares. Más tarde, al otorgarse asignación por la esposa, se transformó en la indemnización familiar regulada en la Ley de 1 de abril de 1954. Por su parte, el Régimen de Ayuda Familiar se los funcionarios civiles se encontraban regulado en la Ley de 15 de julio de 1954, para cuya gestión se crearon en los diferentes ministerios las comisiones de Ayuda Familiar. Pese a regularse en distintas normas, no existían diferencias significativas, por lo que la doble regulación era una prueba palpable de la innecesaria fragmentación normativa.

Ayuda Familiar otorgando a los funcionarios públicos un nivel de protección similar al prestado por el Régimen General de Seguridad social al resto de los trabajadores por cuenta ajena, a excepción de la prestación por desempleo de que carecen los funcionarios de carrera debido a la estabilidad en el puesto de trabajo.

Estos tres mecanismos de cobertura –Derechos Pasivos/Ayuda Familiar/Mutualismo– son independientes y completamente ajenos los unos de los otros, teniendo diferentes prestaciones, diferente gestión y diferente regulación.

Los tres regímenes especiales de Seguridad Social preveían dos clases de prestaciones: básicas y complementarias.

1. Las básicas eran las que complementaban al Régimen de Clases Pasivas:

- a) Asistencia sanitaria.
- b) Subsidio temporal de incapacidad transitoria para el servicio.
- c) Subsidio temporal de invalidez provisional.
- d) Prestaciones recuperadoras por incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez.
- e) Prestaciones para la remuneración de la persona encargada de la asistencia del gran inválido.
- f) Indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia de él.
- g) Servicios sociales.
- h) Asistencia social.
- i) Subsidio de nupcialidad.
- j) Subsidio de natalidad.

2. Las complementarias:

- a) Pensión complementaria de jubilación.
- b) Pensión complementaria o, en su caso, subsidio de viudedad.
- c) Pensión complementaria o, en su caso, subsidio de orfandad.
- d) Pensiones o subsidios a favor de familiares.
- e) Cualesquiera otras prestaciones que pudieran acordarse.

Estas prestaciones serían independientes y compatibles con aquellas que pudieran reconocerse por el sistema de derechos pasivos y se financiarían con cargo a las cuotas de los mutualistas y el resto de los recursos económicos de

la mutualidad. No obstante, su establecimiento quedo condicionado en las propias leyes a que fuesen autorizadas por el Gobierno, a iniciativa del Consejo Rector de la Mutualidad y previa aprobación de su Asamblea General.

A diferencia de las prestaciones básicas, en las complementarias se apreciaban bastantes diferencias en su regulación en los tres regímenes especiales, en cuanto a la cuantía de las mismas y los requisitos para su concesión. Su desarrollo fue escaso y con el tiempo fueron desapareciendo, de manera que los actuales textos refundidos del 2000 no las contemplan, quedando la protección mutualista limitada a las que las leyes originales denominaba prestaciones básicas, es decir, aquellas que venían a complementar al Régimen de Clases Pasivas, a excepción de una prestación adicional por incapacidad permanente en el RSSFA y en el RSSPAJ.

Realmente, aunque se crean tres regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos, lo cierto es que tiene en común el Régimen de Clases Pasivas, que es común a todos los funcionarios incluidos en su campo de aplicación y, por otra parte, es muy similar el articulado de las tres leyes creadoras, siendo la mayoría de sus preceptos copia literal los unos de los otros. Todo ello llevó a que se dudase de que realmente existían tres regímenes de protección de los funcionarios públicos, sino uno solo e incluso se denunciase la innecesaria fragmentación normativa y la duplicidad de órganos gestores.

IV. LA INSTITUCIÓN MILITAR DE LA TRANSICIÓN

El Ejército franquista fue la institución a la que menos afectaron los nuevos aires de modernización que comenzaban a vislumbrarse en otros ámbitos del Estado y de la sociedad española a finales de los años sesenta. Salvo contadas excepciones, el nivel operativo de las unidades militares era realmente desolador. El armamento y el material eran anticuados, había escasez de munición y combustible que impedían la realización de ejercicios tácticos y prácticas de tiro y las plantillas de las unidades permanecían incompletas. La causa de tan lamentable situación, que ponía en peligro la seguridad nacional, fue que la institución castrense quedo excluida de los planes de desarrollo económico de los años sesenta, riesgo que los últimos gobiernos de Franco asumieron en beneficio del resto de la sociedad.

Durante los últimos años del franquismo, amplios sectores de la milicia se sintieron frustrados profesionalmente y preocupados por lo que podría ocu-

rrir tras la muerte de Franco, cuyo deterioro físico era ya manifiesto. Cabe mencionar que cuesta comprender los motivos por los que los oficiales continuaron apoyando y simpatizando con un sistema político que les tenía marginados y en el que su calidad de vida distaba mucho de la de la incipiente clase media. Sus retribuciones y estructura asistencial seguían siendo la de la posguerra. Las pensiones de retiro no llegaban a la cuarta parte del salario, las de viudedad eran la mitad de las anteriores, los alquileres de las viviendas militares se revalorizaban sin control. La sanidad militar, antaño privilegiada, tampoco estaba ya a la altura de la que concedía el recién creado Sistema de Seguridad Social, ni los economatos militares eran comparables a los gestionados por la banca o el INI para sus empleados.

De esta forma, durante la Dictadura, mientras se generalizaba y perfeccionaba el sistema de previsión social de los trabajadores, los mecanismos de protección social específicamente castrenses, otrora privilegiados, entraban en clara decadencia debido a la falta de recursos financieros, como se analizará en el siguiente epígrafe.

Por lo que se refiere a la carrera militar, desde que a raíz de la Guerra de la Independencia la figura del militar profesional quedó restringida a las clases de oficial y, simultáneamente, los pecheros pudieron acceder a las mismas, la profesión militar se transformó en carrera minuciosamente regulada en materia de personal. La posterior incorporación de los suboficiales a la carrera militar reglada terminó de configurar el característico modelo de los ejércitos de la Edad Contemporánea. La legislación reguladora de dicho modelo de carrera estaba totalmente consolidada en los últimos años del franquismo, sin haber experimentado grandes cambios en las cuestiones fundamentales como el sistema de ingreso, el régimen de ascensos o el de provisión de destinos.

Todo ello beneficiaba la estabilidad y cohesión internas en el colectivo militar, porque predeterminaba las expectativas de carrera de los oficiales desde su ingreso en las academias, sin originar tensiones ni competencias. Por el contrario, su principal defecto era la carencia de estímulos curriculares positivos y la falta de atractivo que ofrecía la carrera a los suboficiales y a los oficiales de la escala auxiliar, así como la sensible pérdida de motivación en la profesión que afectaba a muchos mandos y que en gran parte obedecía a la inconfesable intuición de que el Ejército había perdido su razón de ser.

A principios de los sesenta, siendo ministro del Ejército Juan Castañón de Mena, se abordó la revisión del sistema de carrera militar. Se reformaron los sistemas de selección y formación de la oficialidad de complemento y de

los cuadros de mando profesionales, renovándose el sistema de ingreso y el programa de estudios en la Academia General Militar, y se incorporó el Cuerpo de Suboficiales al régimen académico reglado. Se redefinió el método de acceso a la escala de complemento posibilitando ingresar en ella a personal no universitario. En marzo de 1971, la enseñanza superior militar adquirió rango universitario y pasó a impartirse en cinco cursos académicos y, en 1974, se perfeccionó la formación militar de los suboficiales que cursarán sus estudios en régimen de internado en la Academia General Básica de Suboficiales de Tremp.

Por lo que se refiere al servicio militar obligatorio, en 1968 se dictó la última ley de reclutamiento del franquismo, que obligó a que los reclutas fueran destinados fuera de su región de origen y adelantó en dos años la edad de alistamiento prevista en la ley de 1940, lo que provocó rechazo de la sociedad. Las condiciones de vida de la tropa seguían siendo muy lamentables: la alimentación austera, el equipamiento escaso y los acuartelamientos muy poco confortables, sin calefacción ni agua caliente.

Además, como nuevo motivo de preocupación, el Ejército se enfrentó con el problema de la objeción de conciencia, desde los primeros testigos de Jehová que se incorporaron en 1965 a los Centros de Instrucción de Reclutas y del tratamiento legal que dar a dicha situación. La cuestión finalmente se resolvió con la Constitución de 1978, que vino a reconocer la objeción de conciencia como un derecho fundamental de todos los españoles.

V. LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR DURANTE LA TRANSICIÓN

1. EL DETERIORO DE LA RED HOSPITALARIA MILITAR

Los Planes de Desarrollo Económico y Social pusieron a disposición de la recién creada Seguridad Social ingentes partidas presupuestarias para mejorar y modernizar instalaciones y equipamientos sanitarios. La inauguración del Hospital de la Paz y el de Puerta de Hierro vaticinaba el espectacular desarrollo que alcanzaría la sanidad pública española en las siguientes décadas. Aquel enorme esfuerzo financiero perjudicó seriamente las añejas instituciones de protección social militares, que vieron reducidas o congeladas sus partidas presupuestarias, lo que generó el descontento del personal militar que asistía impotente al progresivo deterioro de la extensa red hospitalaria castrense.

De esta forma, la sanidad militar fue la que más sufrió los recortes presupuestarios. Su amplia red hospitalaria se fue degradando, principalmente la

que atendía a las pequeñas guarniciones alejadas de las cabeceras de las regiones militares¹⁵. Incluso los escasos establecimientos construidos en estos años –Hospital Militar del Generalísimo y el del Aire– no estaban a la altura de los medios que demandaba la acelerada tecnificación de la medicina y, además, se encontraban desbordados.

En 1963, el Alto Estado Mayor, órgano encargado de coordinar la labor de los ministerios militares, intentó coordinar los servicios sanitarios de los tres ejércitos para sacar mayor rendimiento a los escasos recursos disponibles, y propuso crear una red hospitalaria conjunta, con un Hospital Central de las Fuerzas Armadas, y hospitales regionales y de zona, policlínicas, clínicas y sanatorios especializados¹⁶. Pero habría que esperar todavía diez años para que se acordase la construcción de un gran hospital militar estratégico en terrenos del Gómez Ulla¹⁷.

La caótica situación de la sanidad militar fue uno de los argumentos utilizados para justificar la necesidad de abordar la constitución del Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

2. LA CREACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS (ISFAS)

Como ya se ha señalado, en 1966 se decidió regular por ley los regímenes especiales de la Seguridad Social de militares y funcionarios civiles. No obstante, habrían de transcurrir más de nueve años hasta que las Cortes aprobasen las leyes que crearon el Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Ley 28/1975, de 27 de junio) y el de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (Ley 29/1975, de 27 de junio).

La gestión del Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas se encomendó a un organismo de nueva creación denominado Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), integrado inicialmente en el Alto Estado Mayor y dependiente de la Presidencia del Gobierno.

¹⁵ El Ejército de Tierra entonces administraba 30 hospitales, 18 policlínicas, cuatro clínicas psiquiátricas y un sanatorio antituberculoso. La Armada tenía tres hospitales, una policlínica y un sanatorio antituberculoso; y el Ejército del Aire, un hospital y tres policlínicas, según MASSONS, *ob. cit.*, tomo II, 1994, pp. 552 y 553.

¹⁶ Ley por la que se establece la coordinación de los Servicios Hospitalarios de las Fuerzas Armadas, 28 de diciembre de 1963, *CLET* 1963, n.º 113, pp. 382-387.

¹⁷ Orden por la que se crea el órgano gestor de las obras del nuevo Hospital Militar Central Gómez Ulla, 27 de septiembre de 1972, *CLET* 1972, n.º 125, pp. 256 y 257.

El general Gutiérrez Mellado, recién nombrado por Suarez, vicepresidente para Asuntos de la Defensa, decidió acelerar la implantación del ISFAS, con el fin de resolver cuanto antes las carencias que en el ámbito sanitario afectaban a buena parte del personal militar, como eran los militares y guardias civiles no integrados en unidades que dispusieran de médico y, especialmente, a las viudas y retirados. Se dotó de personal a la gerencia y, bajo la dirección de su gerente, el coronel de Intendencia de la Armada, Alfredo Caso Montaner, comenzó a redactarse el reglamento y su normativa de desarrollo, así como a diseñarse la estructura y organización de los órganos centrales y periféricos del ISFAS. A principios de 1977 se aprobó el reglamento y la plantilla de los órganos de gobierno y órganos periféricos del ISFAS¹⁸, mientras su gerencia trataba de solventar con admirable mano izquierda, los muchos obstáculos y retenciones que surgían en el proceso de su implantación.

Por Real Decreto n.º 2723/1977, de 2 de noviembre, se integraron los tres ministerios militares en el llamado de Defensa, que Suárez encomendó a Gutiérrez Mellado, lo que determinó el traspaso de las competencias sobre el ISFAS desde el Ministerio de la Presidencia al de Defensa¹⁹.

El 17 de junio de 1978, Gutiérrez Mellado estableció que el 1 de septiembre de ese mismo año entrase en funcionamiento el ISFAS y fijó los descuentos que debían aplicarse durante los cuatro primeros meses de vigencia: 2,03 por ciento para el personal el activo, y 1,60 los pensionistas²⁰. Con el objetivo de difundir la noticia, todas las revistas militares publicaron un artículo firmado por el general Rafael Guimerá, nombrado presidente de la Junta de Gobierno del ISFAS en febrero de ese mismo año, anunciando que, a partir del 1 de septiembre, los militares y sus familias disfrutarían de asistencia sanitaria en todo el territorio nacional, libre elección de médico, adquisición de medicamentos al 30 % de su precio de venta al público, en lugar del 80 % como hasta entonces, prótesis quirúrgicas gratuitas y prótesis ortopédicas subvencionadas, subsidios de nupcialidad y natalidad, etc.²¹. Por otra parte, la gerencia del recién creado instituto terminaba de redactar el reglamento, perfilaba la regula-

¹⁸ Orden para la puesta en funcionamiento del ISFAS, 14 de enero de 1977.

¹⁹ En su artículo 13, hace depender el ISFAS de la Secretaría General para Asuntos de Personal y Acción Social, de la Subsecretaría de Defensa.

²⁰ Orden de 17 de junio de 1978, DOMD n.º 145, pp. 1217 y 1218.

²¹ En el artículo publicado en *la Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 452 (julio de 1978), pp. 575-577, bajo el título: «El Instituto Social de las Fuerzas Armadas, "ISFAS" en marcha», se señalaba: «El próximo día 1 de septiembre va a empezar a regir esta Institución en todo el territorio nacional, cuya puesta en marcha ha costado muchos esfuerzos, pero por primera vez en la Historia de nuestras FAS, va a constituir una completa integración de las mismas en una auténtica acción solidaria en beneficio de todos sus componentes y familiares, así como de sus retirados, viudas y huérfanos (...)».

ción de las prestaciones y firmaba conciertos con los ejércitos al objeto de determinar y tasar la asistencia sanitaria que habrían de proporcionar sus sistemas sanitarios²².

La implantación del nuevo sistema de protección social militar generó tanta expectación como reticencias en el colectivo militar. Además de muchos médicos militares que lo desprestigiaron antes de que hubiese iniciado su andadura, el personal militar cuestionaba su necesidad y, sobre todo, preocupaba el coste que iba a representar para sus asegurados. Al objeto de tranquilizar los ánimos, justificar la necesidad del nuevo sistema y dar a conocer sus ventajas, el general Gutiérrez Mellado decidió poner en marcha una campaña informativa mediante la inserción de artículos divulgativos redactados por la gerencia del ISFAS, en diversas revistas profesionales²³.

Finalmente, el esperado Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas fue aprobado por Real Decreto n.º 2330/1978, de 29 de septiembre, completando la regulación normativa del mutualismo militar, que, sin grandes cambios, ha llegado a nuestros días.

2.1. CAMPO DE APLICACIÓN

La Ley de creación del ISFAS tenía una amplia vocación de cobertura, al pretender que «todo aquel que esté o quede encuadrado en las Fuerzas Armadas tenga la seguridad de una total y completa protección» y, para ello, incluía en su campo de aplicación a todos españoles que se incorporaban a los ejércitos para prestar el servicio militar obligatorio. Protección que incluso hacia extensiva a sus familiares, en el caso de que no tuvieran derecho a recibirla por otro régimen de Seguridad Social²⁴.

²² Concierto entre el Ejército y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas para la realización de las prestaciones de asistencia sanitaria en los centros de aquel, 2 de agosto de 1978, *DOMD* n.º 195, p. 993.

²³ A modo de ejemplo, se reproduce un extracto del artículo titulado: «Instituto Social de las Fuerzas Armadas, I.S.F.A.S.», *Revista Ejército*, 442 (noviembre de 1976), pp. 45 y 46, en el que se señala: «Los servicios sanitarios y farmacéuticos militares están hoy desbordados y desfasados evidentemente; evidencia que confirma el que no pocos Oficiales y Suboficiales se han ido asociando o suscribiendo en otras sociedades de tipo civil. Hay, pues, que abordar drásticamente el problema y eso no puede hacerse, por antieconómico, a base, exclusivamente, de los establecimientos puramente militares (...)». En otro artículo publicado en el mismo número de la misma revista bajo el título «Sanidad Militar-I.S.F.A.S.», p. 67, se afirmaba que: «(...) el ISFAS no limita su acción a la asistencia sanitaria y farmacéutica, sino que se amplía a otra serie de ayudas (por incapacidad transitoria, por inutilidad, por nupcialidad, por natalidad) y otra larga teoría de asistencias y servicios sociales que nada tiene que ver con la sanidad, y aun dentro de esta, la gama de «familiares» que el ISFAS ampara es más extensa que la que ampara la Sanidad Militar según la legislación vigente».

²⁴ Así, disponía en su preámbulo que: «Su campo de aplicación se extiende hasta aquellos españoles que llegan a nuestros ejércitos para cumplir su servicio social obligatorio, la mayoría de los cuales, así

Garantizaba al amplísimo colectivo protegido –personal en activo y retirado del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, la Guardia Civil, Policía Armada, tropa y marinera de reemplazo, alumnos de las academias, escuelas y otros centros de instrucción, funcionarios civiles al servicio de la Administración militar, más a sus familiares y supervivientes– las prestaciones de asistencia sanitaria, incapacidad laboral transitoria, discapacidad, cargas familiares, retiro, muerte y supervivencia así como prestaciones de asistencia social ²⁵. De hecho, pese a su denominación, el nuevo Régimen especial «de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas» incluyó bajo su protección, no solamente al personal de los tres ejércitos, sino a otros colectivos que no pueden considerarse técnicamente Fuerzas Armadas, como son los alumnos de la enseñanza militar, o los funcionarios civiles, aunque presten sus servicios en la Administración militar.

como sus familias, quedan amparados por la Seguridad Social a través de su Régimen General, por proceder de actividades laborales en él encuadradas. También es cierto, sin embargo, que, en algunos casos, y por excepcionales no menos dignos de tenerse en cuenta, quienes sirven en filas, así como sus familias, se encuentran desprovistos de toda ayuda ante la fatalidad o el infortunio. El Ejército, consciente de estas situaciones, aspira a resolverlas por la presente Ley, de tal forma que, si dicha ayuda no la tienen a través de otro Régimen de Seguridad Social, la tendrán por ésta, que regula el de las Fuerzas Armadas».

²⁵ «Artículo tercero. Uno. Queda obligatoriamente incluido en el campo de aplicación de este Régimen Especial el personal perteneciente a los ejércitos de Tierra, Mar o Aire, a la Guardia Civil o Policía Armada, comprendido en alguno de los apartados siguientes:

a) Oficiales Generales en activo, o en reserva, Jefes, Oficiales, Suboficiales y asimilados profesionales en activo o acogidos a las Leyes Especiales de quince de julio de mil novecientos cincuenta y dos, que creó la Agrupación Temporal Militar de Destinos Civiles, de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y tres, sobre situación de Reserva, de diecisiete de julio de mil novecientos cincuenta y ocho sobre «Servicios Civiles» y personal perteneciente al C.A.S.E. y al Cuerpo Auxiliar de Almacén de Artillería.

b) El personal de Complemento, Reserva Naval y demás Escalas similares que preste servicio en las Fuerzas Armadas y en tanto permanezca en situación de actividad.

c) Las Clases de Tropa del Regimiento de la Guardia de Su Excelencia el Jefe del Estado, del Benermérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, de la Guardia Civil, o de la Policía Armada, en las situaciones que menciona el apartado a) o asimilados y las Clases de Tropa y Marinería enganchadas y reenganchadas.

d) Los alumnos de las Academias, Escuelas y otros Centros de Instrucción y Enseñanza Militares y las Clases de Tropa y Marinería mientras presten servicio en filas, con el alcance y condiciones que reglamentariamente se determinen.

e) Los funcionarios civiles al servicio de la Administración militar y los funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos Cuerpos.

Dos. También queda obligatoriamente incluido en el campo de aplicación de este Régimen Especial el personal comprendido en alguno de los apartados del número anterior que pase o haya pasado con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley a la situación de retiro o jubilación, con los efectos previstos en los artículos once, trece y catorce.

Tres. El personal que por motivos distintos de los aludidos en el número anterior cause baja en las Fuerzas Armadas o pase a cualquier situación que no sea la de activo entrará en el campo de aplicación de esta Ley en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen.

Cuatro. Queda excluido de la presente Ley y seguirá rigiéndose por sus normas específicas el personal civil, no funcionario, que preste servicios en los Establecimientos Militares».

La incorporación y cotización a este régimen especial de Seguridad Social se declaró obligatoria para todas las personas incluidas en su campo de aplicación. La cotización se fijó en el tres por ciento de la base de cotización constituida por los sueldos, trienios y pagas extraordinarios de los asegurados, aportando el Estado el 8,50 de la base reguladora hasta cubrir los costes del sistema.

Pero la amplitud del campo de aplicación del nuevo régimen especial enseguida planteó el problema de la cobertura a los más de 200.000 militares de reemplazo anuales, y a sus familias, y es que a ser cero su base de cotización, por no percibir retribuciones, cero era su cuota y cero era también lo que correspondería aportar al Estado, además de la dificultad de gestionar la afiliación de un colectivo con variaciones masivas cada tres meses, más la inclusión de sus familiares, en algunos casos. Por ello, a primeros de julio de 1976, recién nombrado presidente Adolfo Suárez acordó, junto con Alfonso Osorio, que ocupaba la cartera de Presidencia, la suspensión de la cobertura que otorgaba este régimen especial a las clases de tropa y marinería de reemplazo, de cuya atención sanitaria se continuaría encargando la Sanidad Militar, mientras que se atribuía al Régimen General de la Seguridad Social la de sus familias²⁶.

Junto con los asegurados obligatorios, el ISFAS otorgaba protección a los familiares de los afiliados que dependieran económicamente de aquellos y no tuviesen derecho, por sí mismos, a la asistencia sanitaria del mismo alcance, a través de alguno de los regímenes que componen el sistema español de Seguridad Social:

- a) Cónyuge, incluso en los casos de separación legal o, de hecho.
- b) Hijos legítimos, legitimados, naturales reconocidos, adoptivos o ilegítimos, menores de veintiún años o, sin tal límite de edad cuando se trate de incapacitados permanentes para cualquier trabajo.
- c) Hermanos menores de dieciocho años y los mayores de esta edad que padezcan una incapacidad permanente y absoluta que les inhabilite por completo para toda profesión u oficio.
- d) Ascendientes legítimos, naturales o por adopción, tanto del funcionario asegurado como de su cónyuge y de los cónyuges de tales ascendientes por ulteriores nupcias.

Con respecto a las viudas y los huérfanos de asegurados, la Disposición adicional única, Uno, de la Ley 28/1975, disponía que la Asistencia Sanitaria, los Servicios Sociales y la Asistencia Social se dispensarían a las viudas, así como a los huérfanos menores de veintiún años, que percibiesen pensiones de

²⁶ Real decreto-ley n.º 9/1976, de 23 de julio, por el que se deja en suspenso la aplicación de la Ley 28/1975 en lo que se refiere a las clases de tropa y marinería de reemplazo, *CLET* 1976, n.º 113, pp. 249 y 250.

Clases Pasivas del Estado a la entrada en vigor de la Ley y que no tuviesen derecho, por sí mismos, a la citada prestación a través de alguno de los regímenes que integran el sistema español de Seguridad Social.

Años después, el artículo 66. 2. del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas señaló que «la asistencia sanitaria se dispensará también a las viudas y huérfanos de toda clase de asegurados, así como a las viudas y huérfanos que estuvieran percibiendo pensiones de Clases Pasivas del Estado a la entrada en vigor de la Ley 28/1975, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

a) No tener derecho a recibir asistencia sanitaria a través de alguno de los regímenes de la Seguridad Social.

b) Para los huérfanos se exigirá, además, no haber cumplido la edad de veintiún años, salvo que padezcan una incapacidad permanente y absoluta que los inhabilite por completo para toda profesión u oficio».

El Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en desarrollo del artículo 3.3 de la Ley 28/1975, que contemplaba la posibilidad de permanecer en el campo de aplicación de este Régimen especial del personal que causase baja en las Fuerzas Armadas sin pasar a retiro o jubilación, o pasase a cualquier situación que no fuera la de activo, vino a establecer en su artículo 35 las condiciones para permanecer afiliado al ISFAS con carácter voluntario: solicitarlo expresamente, y comprometerse a abonar, a su cargo, las cuotas correspondientes al asegurado y la aportación del Estado, salvo, en cuanto a esta última, cuando se tratase de familiares que cobrasen pensión de Clases Pasivas²⁷.

2.2. ACCIÓN PROTECTORA

El mismo criterio de amplitud se contempla en la regulación de la acción protectora del ISFAS, siguiendo, según declara su ley de creación, el camino marcado por la propia Ley de Bases de la Seguridad Social y con el objetivo

²⁷ Artículo 35.2 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas señalaba que «Los militares que causen baja en las Fuerzas Armadas sin haber cumplido el tiempo de servicios preciso para poder percibir pensión de retiro; aquellos que hayan sido baja en el Ejército en virtud de condena que lleve consigo la accesoria de pérdida de empleo; los beneficiarios de los mismos, en todo caso, y en general, cuantos puedan encontrarse en situación militar distinta a la de actividad, sin percibir pensión de retiro, comprendidos en el artículo 3.º de la Ley 28/1975, podrán gozar de todos los derechos a las prestaciones establecidas en el presente Reglamento, con las solas excepciones expresamente previstas en el mismo. En tales supuestos, los interesados deberán solicitarlo expresamente, comprometiéndose a abonar, a su cargo, las cuotas correspondientes al asegurado y la aportación del Estado, salvo, en cuanto a esta última, cuando se trate de familiares que cobren pensión de Clases Pasivas».

de garantizar prestaciones homogéneas. Junto con la tradicional prestación de asistencia sanitaria, se contemplan prestaciones económicas por incapacidad transitoria para el servicio; prestaciones económicas y recuperadoras, en su caso, por inutilidad para el servicio; prestaciones de asistencia social y servicios sociales, así como subsidios de nupcialidad y natalidad.

A) Asistencia sanitaria

Las contingencias cubiertas por la prestación de la asistencia sanitaria eran las de enfermedad común o profesional y las lesiones ocasionadas por accidente común o en acto de servicio o como consecuencia de él, ya fuera por accidente o riesgo específico del cargo, así como el embarazo, el parto y el puerperio, en la extensión y términos establecidos legal y reglamentariamente.

La prestación de asistencia sanitaria comprende, esencialmente:

a) Los servicios de medicina general, especialidades, asistencia sanitaria por maternidad, internamiento y asistencia quirúrgica y medicina de urgencia, así como los de tratamiento y estancia en centros y establecimientos sanitarios.

b) Las fórmulas magistrales, especialidades y efectos o accesorios farmacéuticos, con la extensión determinada en el Régimen General de la Seguridad Social.

c) El suministro de prótesis quirúrgicas fijas y las ortopédicas permanentes o temporales, así como su oportuna renovación, y los vehículos para los inválidos que lo necesiten.

La prestación de asistencia sanitaria, según disponía la Ley, se haría efectiva mediante los servicios facultativos, auxiliares y técnico-sanitarios y de hospitalización, propios de dicho régimen especial para lo que preveía concertar, primordialmente, con la Sanidad Militar de los Ejércitos, y con los que fuesen precisos del RGSS, y con los de otras instituciones públicas y privadas.

B) Prestación de Incapacidad transitoria para el servicio

Considera estados o situaciones determinantes de incapacidad transitoria los de enfermedad común o profesional, lesiones o accidentes, cualquiera que fuese la causa y, en su caso, los de maternidad, siempre que el interesado recibiese asistencia sanitaria y se hallase impedido para prestar servicio.

La incapacidad transitoria duraría hasta que el interesado fuese dado de alta médica como curado y útil para el servicio o pasase a las situaciones administrativas de licenciado, retirado o jubilado por inutilidad física o ingresase en el Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, si para ello reuniese las condiciones exigidas, de acuerdo con la legislación específica en vigor.

C) Prestaciones de inutilidad para el servicio

Se consideran estados o situaciones de inutilidad para el servicio todos los de enfermedad común o profesional, lesiones o accidentes, cualquiera que

sea su causa, que originen el licenciamiento, retiro o jubilación por inutilidad física, sin derecho a ingresar en el Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria.

En caso de inutilidad para el servicio se percibirían las siguientes prestaciones:

- a) Una pensión vitalicia, cuya cuantía se determinaría reglamentariamente teniendo en cuenta la de los haberes pasivos que pudiera el beneficiario percibir del Estado y el grado de invalidez, susceptible de estimación objetiva.

A estos efectos se contemplaban los siguientes grados de invalidez:

- Inutilidad física para el servicio propio, pero con capacidad para dedicarse a una profesión distinta.
- inutilidad física para el servicio propio, con incapacidad absoluta y permanente para toda profesión, oficio o trabajo.
- Gran invalidez, si el beneficiario, como consecuencia de sus pérdidas anatómicas o funcionales, se encuentra incapacitado de forma total y permanente para el ejercicio de cualquier actividad, de tal manera que precise la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida o para su guarda o gobierno. El gran inválido tendría derecho, además, a una cantidad mensual equivalente al cincuenta por ciento de la pensión de jubilación que le correspondiese con arreglo a la legislación de Derechos Pasivos destinada a remunerar a la persona encargada de su asistencia²⁸.

²⁸ El artículo 92 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, definiría los grados de inutilidad, señalando que «A los efectos de lo establecido en el artículo 23 de la Ley se entenderá por:

a) Inutilidad física para el servicio propio, con capacidad para dedicarse a una profesión distinta: cualquier incapacidad de origen anatómico, funcional o mental que inhabilite al asegurado para la realización de misiones esenciales dentro de las que por su característica formación ha de desempeñar en las Fuerzas Armadas, permitiéndole, sin embargo, dedicarse a otra actividad ajena a la misma y retribuida.

b) Inutilidad física para el servicio propio, con incapacidad absoluta y permanente para toda profesión, oficio o trabajo: aquella que, perteneciendo a los tipos señalados en el apartado anterior, impida toda actividad laboral tanto en el seno de las Fuerzas Armadas como fuera de ellas.

c) Gran invalidez: la que, como consecuencia de las pérdidas anatómicas, funcionales o mentales del asegurado se encuentre incapacitado de forma total y permanente para el servicio o desarrollo de toda actividad laboral y, de tal manera, que precise la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, guarda y cuidado personal.

En todo caso, tendrán consideración de grandes inválidos aquellos que sufran:

- La pérdida total de la visión de ambos ojos.
- La pérdida anatómica total o en sus partes esenciales de ambas extremidades superior e inferior del mismo lado, conceptuándose como partes esenciales el pie y la mano. Tendrá igual consideración la pérdida funcional de los miembros citados.
- La enajenación mental absoluta mientras persista».

- a) Tratamientos de recuperación fisiológica y, en su caso, cursos de formación profesional siempre que unos y otros sean necesarios para la readaptación y rehabilitación del beneficiario, con obligación de someterse a los mismos. Si bien se preveía que los que, sin causa razonable, rechazasen o abandonasen los tratamientos o cursos citados podrían ser privados del derecho a la pensión que pudiera corresponderles.

Las prestaciones económicas por inutilidad para el servicio se abonarían cualquiera que fuese la causa que la motivase y la antigüedad o efectividad en el servicio del beneficiario, pero siempre que se hallare prestando servicio activo en el momento de pasar a dicha situación o esta fuese continuación de la incapacidad transitoria. El posterior reglamento fijó las cuantías de las prestaciones económicas por inutilidad para el servicio²⁹.

D) Protección a la familia

Entre las prestaciones económicas de protección a la familia se contemplaban ayudas de pago único, como los subsidios de nupcialidad y natalidad, así como ayudas mensuales por cónyuge e hijos, reguladas en las normas específicas del régimen de Ayuda Familiar.

E) Prestaciones de asistencia social

Entre estas ayudas se preveía reconocer los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se considerasen precisos. Entre otras, «las que se dispensen por tratamiento o intervinientes especiales, en casos de carácter excepcional, por un determinado facultativo;

²⁹ «Artículo 94. 2: Las prestaciones económicas a cargo del ISFAS que con carácter complementario corresponden a los distintos grados de inutilidad serán los siguientes:

a) Los incluidos en el grupo primero que perciban haberes pasivos recibirán una pensión vitalicia de una cuantía igual al 60 por 100 de la base de cotización. Cuando el titular no sea beneficiario de haberes pasivos, percibirá además un incremento del 20 por 100 sobre dicha base. En ningún caso la suma de las cantidades que perciban los beneficiarios por haberes pasivos y pensión de inutilidad, o el de esta más el referido incremento, podrá ser superior al 80 por 100 de los haberes de general percepción.

b) Los incluidos en el grupo 2.º percibirán una pensión vitalicia de una cuantía igual al 100 por 100 de la base de cotización. En ningún caso la suma de las cantidades que perciban los beneficiarios por haber pasivo y pensión de inutilidad podrá ser superior al 90 por 100 de los haberes de general percepción.

c) Los incluidos en el grupo 3.º percibirán: Una pensión vitalicia de cuantía igual al 100 por 100 de la base de cotización, más una cantidad equivalente al 50 por 100 de la pensión de retiro o jubilación que le corresponda con arreglo a la legislación de derechos pasivos, destinada a remunerar a la persona encargada de su asistencia. A petición del interesado o de su representante debidamente autorizado se podrá conceder la sustitución por el alojamiento y cuidado del individuo, a cargo y por cuenta del ISFAS, en régimen de internado en una Institución asistencial adecuada, siempre que estos gastos no representen para el Instituto un incremento superior al 10 por 100 de la pensión total. En el caso de que no corresponda al gran inválido la percepción de haberes pasivos, la base de este 50 por 100 estará referida al mínimo de pensión de haberes pasivos que hubiese podido corresponderle como tal funcionario».

las determinadas por inexistencia, pérdida o insuficiencia de prestaciones en supuestos concretos; las debidas a gastos de carácter urgente en casos de importancia extraordinaria debidamente justificados».

2.3. LA INTEGRACIÓN DE LAS MUTUAS DE LAS FAS

La Disposición transitoria primera de la Ley 28/1975, en términos similares a lo que preveía la misma Disposición transitoria de la Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, respecto de las Mutualidades de funcionarios preexistentes, contemplaba la posibilidad de que las Mutuas de las FAS existentes a la entrada en vigor de la misma pudieran integrarse en el ISFAS. El plazo para ejercitar dicha opción era el de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento General de la Ley, que tuvo lugar el 1 de octubre de 1978.

La condición era que las mutuas que se integrasen en el ISFAS deberían aportar la totalidad de sus bienes, derechos y acciones al Instituto con los que se constituiría un fondo especial al que se incorporarían asimismo las cuotas de los mutualistas afectados y los recursos públicos que les correspondiesen.

A diferencia de lo que ocurría en el ámbito de los funcionarios civiles del Estado, en el que, al existir numerosas mutualidades y montepíos de diversa naturaleza, unos obligatorias y otras de carácter voluntario, el legislador tuvo que prever diferentes condiciones para su integración en la MUFACE³⁰, en el ámbito castrense las cinco mutuas existentes eran de carácter obligatorio, por lo que se estableció un único régimen para su integración en el ISFAS³¹.

No obstante, las mutuas que no se integrasen en el plazo y condiciones establecidas podrían conservar su naturaleza, organización y funcionamiento, pudiendo optar por integrarse en un momento posterior, pero las condiciones de su incorporación se fijarían en el acuerdo suscrito por los órganos de gobierno de ambas entidades.

³⁰ La Ley 29/1975, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, distinguía, a efectos de integración en la MUFACE, entre mutualidades y montepíos de funcionarios de carácter obligatorio, cuya integración se efectuaría en los plazos y con los requisitos y condiciones establecidas en sus Disposiciones transitorias primera y segunda y aquellos que tuvieran carácter voluntario, a los que se referían las Disposiciones transitorias tercera y cuarta. Concretamente, en la Disposición transitoria 3.ª se señalaba que las condiciones en que se llevaría a efecto la integración de las mutualidades y montepíos de carácter voluntario se fijarían en el correspondiente acuerdo suscrito por los órganos de gobierno de ambas Mutualidades.

³¹ Eran las Asociaciones Mutuas Benéficas del Ejército de Tierra, Armada, Ejército del Aire, de la Guardia Civil y de la Policía Armada.

En el caso de que las mutuas optasen por integrarse en el ISFAS, este garantizaba a sus socios y beneficiarios existentes, en el momento de la integración, la percepción de las prestaciones que estuvieran en vigor en la mutua respectiva con anterioridad a 31 de diciembre de 1973. Y, en el supuesto de que el Instituto no pudiera satisfacerlas con cargo al Fondo Especial, lo haría con la subvención que el Estado consignase en sus presupuestos. Sin embargo, no se producía la extinción de las prestaciones coincidentes con las que otorgaba el ISFAS. Si coincidían en una misma situación o contingencia las prestaciones del Fondo Especial con las que otorgaba el ISFAS, se reconocerían estas, salvo que fuesen superiores las prestaciones establecidas en la mutualidad incorporada. Y, en el supuesto de que las prestaciones reconocidas por el Instituto fuesen iguales o superiores a las de la mutualidad, quedaría sin efecto tanto la protección como la cotización correspondiente al Fondo Especial. Si, por el contrario, la prestación de la mutualidad fuese superior, el ISFAS abonaría su prestación y, además, con cargo al Fondo Especial, la diferencia, y el asegurado continuaría pagando su cuota a dicho fondo en la parte proporcional que correspondiese a aquella diferencia³².

Además, a diferencia de los funcionarios civiles del Estado, al personal militar se le daba la opción de incorporarse exclusivamente al régimen del ISFAS, lo que determinaba la extinción de la obligación de cotizar al Fondo Especial en la fracción que correspondiese a las prestaciones del instituto, o mantener la doble protección, la del ISFAS y la del Fondo Especial por la diferencia, aunque cotizando por ello. En el primer caso, se le computarían las cantidades satisfechas, tanto a la mutualidad incorporada como al Fondo Especial, de modo que se les reconocieran los años de cotización al ISFAS que correspondiesen a la suma de ambas cantidades divididas por la cuota anual de pago al instituto que se hubiese establecido.

El plazo para la integración de las mutualidades fue objeto de sucesivas ampliaciones siendo la última la efectuada por la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 50/1984 de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que amplió hasta el 30 de junio de 1985 el plazo durante el cual las mutualidades y montepíos de funcionarios públicos, tanto las obligatorias como las de carácter voluntario, podrían optar por integrarse en el Fondo Especial garantizando el Estado las prestaciones existentes en la cuantía en vigor al 31 de diciembre de 1973.

³² Disposiciones transitorias primera y segunda del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre.

Al amparo de esta posibilidad legal se integraron en el ISFAS la AMBE y la Asociación Mutua Benéfica del Ejército del Aire (AMBA).

El actual texto refundido de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, dedica su Disposición adicional cuarta a las Mutuas de las Fuerzas Armadas integradas en el ISFAS, reiterando que el instituto garantiza a los socios y beneficiarios de la AMBE y de la AMBA, las prestaciones que estuvieran en vigor en la mutua respectiva con anterioridad a 31 de diciembre de 1973.

Asimismo se reconoce que la totalidad de los bienes, derechos y acciones de las dos Mutuas, aportados con su integración al ISFAS, constituyen un fondo especial al que se incorporan asimismo las cuotas de los mutualistas afectados y los recursos públicos que les correspondan, siendo las cuotas las vigentes a 31 de diciembre de 1973. También se contempla que los gastos imputables a las mutuas integradas se financiarán con los recursos del mencionado fondo especial, cuyo déficit, en su caso, será cubierto mediante subvención del Estado.

Si bien se prohíbe la incorporación de nuevos socios a las dos mutuas se permite a sus beneficiarios la opción individual de darse de baja en las mismas en cualquier momento, con pérdida del derecho a cualquier prestación y sin derecho a devolución de cuotas. Se reconoce el carácter de pensiones públicas de las pensiones de las dos mutuas integradas, resultándoles, por consiguiente, los límites legalmente establecidos, tanto para el señalamiento inicial como para su revalorización, así como para la concurrencia de pensiones.

Por último, significar que la Disposición adicional trigésimo quinta Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, facultó al ISFAS a capitalizar todas las pensiones, incluidas las concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, reconocidas al amparo de la normativa reguladora de ambas Mutuas. Dicha capitalización se realizaría conforme lo permitiesen sus disponibilidades presupuestarias y con arreglo a las normas previstas en el anexo a la Orden Ministerial 192/1972, de 19 de enero.

2.4. LOS MUTILADOS DE GUERRA POR LA PATRIA

Tras la muerte de Franco, la normativa de mutilados volvió a considerarse obsoleta, por lo que el último ministro del Ejército, el general Félix Álvarez-Arenas, abordó su reforma mediante la Ley 5/1976, de 11 de marzo, de Mutilados de Guerra por la Patria.

La nueva ley contempla en el Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria a tres categorías de discapacitados: los Caballeros Mutilados de

Guerra, los Caballeros Mutilados en Acto de Servicio y los Inutilizados por razón del Servicio. A su vez, los Caballeros Mutilados eran clasificados en absolutos, permanentes y útiles, según la gravedad de las lesiones y el modo que estas afectasen a su integridad física o psíquica.

Así, considera Caballeros Mutilados Absolutos a aquella cuya gran mutilación les incapacite de forma permanente y total para el ejercicio de cualquier actividad, de tal manera, que precisen la asistencia de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida o para su guarda o gobierno y obtengan, en consecuencia, una puntuación superior a cien; Caballeros Mutilados Permanentes, a aquellos cuya mutilación les limite notablemente el desarrollo de sus actividades militares o funcionales y, en consecuencia, obtengan una puntuación comprendida entre cuarenta y cinco y cien, ambos inclusive; y, Caballeros Mutilados Útiles, a los que presenten una mutilación que les limite parcialmente el desarrollo de sus actividades militares o funcionales y, en consecuencia, obtengan una puntuación entre quince y cuarenta y cuatro, ambos inclusive. A todos ellos se les reconocía el derecho a percibir una pensión de mutilación en un porcentaje del sueldo que oscilaba entre el cien por cien que percibirían aquellos que padecieran una mutilación con más de cien puntos, hasta el diez por ciento a aquellos con mutilación de quince a cuarenta y cuatro puntos. Por su parte, los Caballeros Mutilados en Acto de Servicio disfrutarían de una pensión de mutilación equivalente al noventa por ciento de las asignadas a los Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria.

Los integrantes del Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria, además, eran recompensados con un ascenso honorífico al alcanzar la edad de retiro; se les reconocía el derecho a una sustanciosa pensión vitalicia más los devengos que les correspondiesen; se les reservaba el cinco por cien de los puestos de trabajo en las administraciones públicas y en las empresas nacionales; tendrían preferencia en oposiciones y cursos y plaza de gracia para sus hijos en las academias militares, como los huérfanos de los muertos en campaña.

El Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria subsistió hasta que el Gobierno de Felipe González, retomando la doctrina que había inspirado la normativa republicana de 1932, declaró su extinción, acordando que el 1 de enero de 1991 su personal pasase a la situación de retiro, con derecho a percibir las pensiones vitalicias que tuvieran acreditadas en los supuestos de «incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (producida) en acto de servicio o como consecuencia del mismo»³³.

³³ Disposición final 6ª de la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.

CAPÍTULO NOVENO

LA PREVISIÓN SOCIAL CONTEMPORÁNEA DESDE LA CE

I. LA CONFIGURACIÓN POST-CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

1. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Tras las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, que ganó UCD, las Cortes elaboraron una Constitución que, por primera vez en la historia de España, no se debió a la imposición de ningún partido, sino al consenso de todas las fuerzas políticas, con la excepción del PNV, que se abstuvo, siendo aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978. La Constitución establece un régimen democrático y descentralizado que recoge los avances del constitucionalismo de los dos últimos siglos: soberanía nacional, sufragio universal, derechos políticos y sociales y preocupación por el bienestar de los ciudadanos al definir España como un «Estado social y democrático de derecho» (art. 1.1 CE). Y en su artículo 41 dispone que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres»¹.

¹ Este precepto constitucional define los elementos constitutivos esenciales de un modelo abierto de Seguridad Social en el que, si bien se concede un amplio margen de discrecionalidad al legislador ordinario para diseñar, en sentido expansivo o regresivo, la cobertura dispensada por el sistema de Seguridad Social, como derecho de configuración legal, se infieren importantes condicionamientos respecto al modelo legal de Seguridad social: universalidad subjetiva, atención preferente a las situaciones de necesidad, universalidad o generalización objetiva, carácter público y el principio de la suficiencia de las prestaciones.

Desde el punto de vista axiológico, supuso el reconocimiento de principios rectores de la política social que tienen su repercusión directa en el sistema de Seguridad Social. De esta forma, la Seguridad Social se configura como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho. Pero también se configura como un derecho social fundamental primario, vinculado a la dignidad de la persona y a los principios de solidaridad e igualdad social.

En este contexto, a principios de los ochenta, tuvieron lugar varias reformas, más o menos puntuales, que pretendieron reajustar el sistema de Seguridad Social conforme a los nuevos límites impuestos constitucionalmente. Y ello determinó, de manera directa, la nulidad de aquellos preceptos de distintas normas de seguridad social que habían devenido inconstitucionales por atentar contra el principio de igualdad en toda su amplitud, especialmente en aquellas normas en las que se apreciaba un tratamiento distinto, no justificado, por razón de sexo.

Con carácter general, constitucionalizados los pilares del sistema de Seguridad Social, el legislador tuvo que ajustarse a los nuevos parámetros de la Seguridad Social que predeterminaron las reformas de las prestaciones. En esta línea, podemos destacar la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, que al amparo del artículo 49 CE regulaba un sistema especial de prestaciones sociales y económicas para los minusválidos que, por no desarrollar una actividad laboral, no estaban incluidos en el campo de aplicación del texto refundido de 1974.

Desde el punto de vista formal, el nuevo sistema político obligó a ciertos reajustes de la gestión institucional y organización administrativa de la Seguridad Social, como la que llevo a cabo el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

Desde su configuración inicial, la evolución normativa del sistema de Seguridad Social ha perseguido tres objetivos: la mejora, la racionalización y la homogeneización del sistema. Partiendo de que el principio de protección constituye uno de los pilares del sistema de Seguridad Social, el objetivo de mejora del sistema se ha traducido en un abanico de medidas, cuya finalidad ha sido intensificar su carácter protector. A esta tendencia hacia la extensión y desarrollo del sistema obedeció la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de pensiones no contributivas, que supuso un avance, si bien con evidentes limitaciones, hacia la universalización, la generalización y la suficiencia del sistema.

nes. Vid. MONEREO PÉREZ, J. L.: «El derecho a la Seguridad Social (artículo 41 CE)», en VV AA. *Comentarios a la Constitución Social Económica de España*. MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.^a N. (Directores y Coordinadores), Ed. Comanes, Granada, 2002.

En el contexto económico internacional de principios de los 70, en la mayoría de los países europeos, el problema del desempleo se había revelado como elemento central de las políticas socio-económicas. Ello justificó que, a partir de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, y de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, y sus normas de desarrollo, la regulación de las prestaciones de desempleo se extrajese de la Ley General de la Seguridad Social, para recibir una regulación separada, regulación que se ha caracterizado por su carácter inestable y dinámico. Esta situación se mantuvo hasta la segunda refundición de la Ley General de la Seguridad Social en 1994, en la que la regulación de la protección por desempleo fue incluida como Título III de la norma.

En este periodo, además, como consecuencia de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, así como del cumplimiento de otros compromisos internacionales, se llevaron a cabo una serie de reformas relacionadas con la asunción, en su mayor parte, del acervo comunitario, en materia tanto laboral como de protección social. Así, por ejemplo, se modificó en 1989 la regulación de la protección de la maternidad y, en 1999, se introdujo una nueva prestación en el sistema español de seguridad social, la de riesgo durante el embarazo.

Una vez superadas la fase inicial o de configuración del sistema de seguridad social de finales de los años 60 y la fase de expansión, que abarcaría los años 70, se distinguen, *grosso modo*, dos etapas en su evolución normativa. En primer lugar se encontraría la fase de contracción o repliegue del sistema, que coincidiría aproximadamente con la década de los 80 y mediados de los 90 y, en segundo lugar, la etapa de estabilización que comprendería finales de los 90 y primeros años del siglo XXI. No obstante, dado que el sistema de Seguridad Social se inserta en un engranaje micro y macro-económico que determina su evolución, estos estadios no siempre se han manifestado de un modo puro, sino que ha habido zonas de solapamiento. De ahí que, durante este periodo, el sistema no haya dejado en ningún momento de expandirse, como consecuencia del carácter intrínsecamente complejo y dinámico del sistema de seguridad social.

De la fase denominada de racionalización o de contención, destaca, como hito normativo, la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes. Obedece a una tendencia, si no de retroceso del sistema, sí de freno de la expansión del mismo, motivado, esencialmente, por la situación económica del momento. En efecto, se trata de una Ley en la que se aborda una reforma del sistema con una línea predominante de racionalización en sus distintas manifestaciones. Con el fin de corregir desviaciones y desequilibrios del sistema en orden a su mantenimiento y viabilidad, se proponen como objetivos, entre otros, el refuerzo del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubila-

ción e invalidez y la mejora de la eficacia protectora mediante la reordenación de recursos.

Por otro lado, esta Ley 26/1985 inaugura un *modus operandi* que se va a repetir desde entonces, como es la tendencia a la contractualización de las reformas legislativas, y, por ende, del propio sistema de seguridad social, siendo el punto final de un proceso que surgía en el Acuerdo Económico Social de 1983.

Igualmente, a lo largo de este periodo de racionalización, se produce la integración en el RGSS y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de los trabajadores de los regímenes especiales establecidos por la Ley de Seguridad Social de 1966, y que se consideraba que no respondían a una especialidad real justificada de un modo suficiente². Por otra parte, con esta finalidad depurativa, se procedió a la culminación del proceso de integración en el sistema de aquellas entidades de previsión social inicialmente excluidas en 1966³ y a la paralela expulsión definitiva, hacia el ámbito mercantil del contrato de seguro, de aquellas otras estructuras no incardinables en el sistema de Seguridad Social⁴.

Por último, la tendencia a la homogeneización de los distintos regímenes del sistema responde a la exigencia simultánea de igualdad y de diferencia en la que subsisten los regímenes especiales de Seguridad Social. Esa aparente paradoja parece resolverse sobre la base de que la regla general ha de ser la homogeneidad de la protección, teniendo como referencia el RGSS, lo que se ha traducido en medidas de reconducción total, integración o aproximación a dicho Régimen general como ideal de cobertura⁵.

2. LAS REFORMAS «CONCERTADAS» DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A partir de mediados de los 90 se reactivó una dinámica, que ya se había iniciado en los pactos de la Moncloa de 1977 y en los años 80 en el Acuerdo

² El Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, integra los Regímenes Especiales de trabajadores ferroviarios, jugadores de fútbol, representantes de comercio, artistas y toreros en el Régimen General de Seguridad Social, y el Régimen Especial de escritores de libros en el RETA.

³ Real Decreto 2248/1985, de 20 de noviembre sobre integración en la Seguridad Social de las Entidades que actúan como sustitutorias de aquellas.

⁴ Mediante la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, y sus normas de desarrollo, así como el Real Decreto 2615/1985 de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social.

⁵ Sobre esta materia, *Vid.* TORTUERO PLAZA, J. L. y PANIZO ROBLES, J. A.: *Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia de regímenes*, Fundación Alternativas, Madrid, 2003.

Económico y Social, que se concreta en la elaboración de normas de reforma del sistema como consecuencia de procesos de concertación social. Así, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización de los Recursos del Sistema de Seguridad Social es el punto final de un proceso de concertación que trae causa del Pacto de Toledo de 1995, y en el Acuerdo sobre consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas.

Así, en la misma línea de la concertación o contractualización de las reformas de Seguridad Social, como renovación del Pacto de Toledo, se inscribe el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social de 9 de abril de 2001, entre el gobierno, las asociaciones empresariales más representativas y la Confederación de Comisiones Obreras.

En este nuevo acuerdo encuentran su fundamento las grandes reformas de principios de siglo XXI, como las operadas por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ambas de medidas fiscales, administrativas y del orden social; por la Ley 35/2002, de 12 de julio, y sus normas de desarrollo, respecto de la jubilación gradual y flexible; y en lo que se refiere a la mejora de las prestaciones de viudedad: el Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia, y el Real Decreto 1795/2003, de 26 de diciembre, de mejora de las pensiones de viudedad.

En el año 2003 se procede a la revisión del pacto de Toledo, mediante el Informe de la Comisión no permanente del Congreso para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del pacto de Toledo, aprobado el 2 de octubre de 2003.

A esa misma tendencia a la concertación de interlocutores sociales y Gobierno en el ámbito de las reformas del sistema de Seguridad Social, obedeció el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 13 de julio de 2006, en el que se llegaron a importantes compromisos relativos a la acción protectora, sustancialmente, a la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y supervivencia, para cuya plasmación normativa se promulgó la Ley 40/2007, de 4 de diciembre.

En lo que se refiere a las reformas que tienen por objeto la aproximación de la acción protectora de los regímenes especiales a la del Régimen General, podemos citar el Real Decreto 1251/2001, de 16 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de seguridad social por maternidad y riesgo durante el embarazo; el Real Decreto 463/2003, de 25 de abril, sobre el reconocimiento del incremento de la pensión de IPT para la

profesión habitual para los trabajadores por cuenta propia; o el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el RETA.

Sin embargo, se siguieron elaborando normas de gran calado que escaparon a esa dinámica de la concertación, como es el caso de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

3. LOS CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y SOCIO-DEMOGRÁFICOS

Al margen de lo expuesto y como consecuencia del procedimiento de globalización económica y de la consolidación del Estado del Bienestar, entre otras causas, no cabe duda de que la Seguridad Social se ha convertido en un instrumento de las políticas económicas, especialmente de las relacionadas con el mercado de trabajo. Pero también se ha visto muy influenciada por la evolución de la situación demográfica del país que afecta sobre todo a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Efectivamente, la reforma del sistema normativo de Seguridad Social ha discurrido, en muchas ocasiones, de manera paralela a las reformas operadas en el ámbito laboral o como consecuencia de estas.

A modo de ejemplo, podemos citar la influencia de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida laboral y familiar, así como las reformas relacionadas con la flexibilización del mercado de trabajo y las políticas activas y pasivas de empleo, como la abordada por la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y fomento de la contratación indefinida, vinculada directamente con la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, que regulaba los incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo; la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; o el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, entre otras.

Por otra parte, se han abordado reformas generales que afectan a la Seguridad Social, a partir de principios de carácter transversal, tales como los de promoción de la igualdad de género: Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género; protección a la familia: Ley 18/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Fami-

lias Numerosas; o protección de la discapacidad: Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía; y Real Decreto 364/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad en favor de minusválidos, entre otros.

Sin olvidar que muchas de las reformas del ordenamiento español en materia de seguridad social han obedecido a las nuevas directrices del ordenamiento comunitario, en particular las referidas a las políticas activas de empleo y promoción de la prolongación de la vida activa, a las que no nos referiremos para no extender en exceso el presente trabajo.

II. LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS

Como hemos venido constatando a lo largo del presente trabajo, la normativa reguladora del régimen de protección social de los funcionarios públicos ha seguido siempre su propia dinámica, al amparo de las reformas y evolución del régimen estatutario y retributivo de los funcionarios y al margen del desarrollo normativo de la Seguridad Social. La reforma de 1965, propiciada por la profunda reestructuración de la Función pública que se llevó a cabo en esos años, supuso la reafirmación del Régimen de Clases Pasivas como sistema distinto y separado que, al tener su regulación específica, pudo mantenerse ajeno a los principios que inspiraron la moderna normativa de Seguridad Social.

Años después, concretamente en 1984 tiene lugar una importante reforma del régimen jurídico de los funcionarios, afectando a su sistema de retribuciones y a los derechos pasivos. Por Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (*BOE* n.º 185, de 3 de agosto de 1984), se unifica el régimen jurídico de los funcionarios, clasifica a todos los cuerpos, escalas, clases y categorías en cinco grupos en función de la titulación exigida para su ingreso en la función pública; uniformiza las retribuciones básicas para todos los funcionarios de todas las Administraciones dentro de cada grupo de clasificación; elimina las discriminaciones por razón de sexo que aun existían en la normativa de funcionarios y fija la edad de jubilación forzosa en los 65 años; limita la pensión de orfandad y le establece incompatibilidades. Asimismo, impone la extinción de la pensión de viudedad al contraer nuevo matrimo-

nio, en términos semejantes a lo establecido en el Régimen General de la Seguridad Social.

La Ley 50/84, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1984), introdujo importantes cambios en el Régimen de Clases Pasivas. Además de volver a unificar los derechos pasivos de los funcionarios civiles y militares, introdujo notables modificaciones en el régimen vigente hasta el momento. Así, estableció haberes reguladores teóricos, idénticos para todos los funcionarios, pertenecientes al mismo grupo de clasificación en consonancia con la reforma del sistema retributivo que implantó la igualdad de las retribuciones básicas para cada grupo (A, B, C, D, E) con independencia de la Administración en la que prestasen sus servicios⁶.

También introdujo una escala de porcentajes variables en función de los años de servicios prestados, frente al porcentaje único del 80 % que regía hasta entonces. Ello representó una mejora para los funcionarios con un largo periodo de servicios, si bien al principio limitada, pues el máximo que se podía alcanzar era el 85 % con 40 o más años de servicios. Esta tabla de porcentajes fue reformada posteriormente mejorando las posibilidades de pensión de los funcionarios hasta alcanzar el 100 % con 35 años de servicios, al igual que en el Régimen General de la Seguridad Social.

Por otra parte, las reglas de incompatibilidad y el principio de pensión única que estableció la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración Pública (BOE n.º 4, de 4 de enero de 1985) supuso un acercamiento a los principios que regían en el Régimen General, pero manteniendo el Régimen de Clases Pasivas sus rasgos distintivos que los separan del mismo.

Las modificaciones introducidas en el Régimen de Clases Pasivas por estas tres Leyes y las posteriores –Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 (BOE n.º 311, de 28 de diciembre de 1985) y Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Es-

⁶ Esta reforma del haber regulador en el Régimen de Clases Pasivas que rige asimismo como base de cotización tanto a efectos de Derechos Pasivos como en el Mutualismo Administrativo, siguió el camino opuesto a lo establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, en el que desde 1972 se suprimieron las bases de cotización tarifadas haciéndolas coincidir con los salarios reales. En este sentido, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «La necesaria integración de la protección social de los funcionarios públicos en el Régimen General de Seguridad social. Una tarea pendiente», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Estudios Financieros*, n.º 183, Madrid, 1998, critica esta desconexión entre las retribuciones de activo y los haberes reguladores, bases de cotización y prestaciones que ya se suprimió en el Régimen General por la Ley 24/1972, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social (BOE n.º 149, de 22 de junio de 1972).

tado para 1987 (*BOE* n.º 307, de 24 de diciembre de 1986)– dieron lugar a un texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que es aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril (*BOE* n.º 126, de 27 de mayo de 1987).

2. LA DESAPARICIÓN DEL RÉGIMEN DE AYUDA FAMILIAR

Mientras que por Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social (*BOE* n.º 183, de 1 de agosto de 1985) se suprimieron las prestaciones económicas de protección a la familia, con excepción de las asignaciones periódicas por hijos a cargo, legal o reglamentariamente establecidas (art. 5), los funcionarios públicos siguieron disfrutando de la Ayuda Familiar. Años más tarde, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (*BOE* n.º 306, de 22 de diciembre de 1990), establece un nuevo régimen jurídico de atención a la familia centrado en la protección de los hijos a cargo y generalizado a todos los regímenes de Seguridad Social.

Será la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (*BOE* n.º 313, de 31 de diciembre de 1991), la que, en su Disposición adicional novena, suprime la prestaciones de ayuda familiar, así como las demás prestaciones de protección a la familia contenidas en la normativa específica de los Regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos, con efectos de 1 de enero de 1992 y establezca las prestaciones por hijo a cargo en dichos Regímenes Especiales, señalando que se regularán por las normas contenidas para dichas prestaciones, en su modalidad contributiva, en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y en las disposiciones dictadas en su desarrollo⁷.

⁷ Disposición adicional novena de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre: «Novena. Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de los Funcionarios de la Administración de Justicia».

Uno. Se establecen las prestaciones familiares por hijo a cargo en los Regímenes Especiales de Seguridad prestaciones de ayuda familiar, así como las demás prestaciones de protección a la familia contenidas en la normativa específica de los mencionados Regímenes de Seguridad Social.

Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de los Funcionarios de la Administración de Justicia.

Dos. Las prestaciones familiares por hijo a cargo en los citados Regímenes de Seguridad Social se regularán por las normas contenidas para dichas prestaciones, en su modalidad contributiva, en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y en las disposiciones dictadas en su desarrollo, con las particularidades que resulten de lo previsto en el apartado tres siguiente.

Tres. La gestión de estas prestaciones corresponderá:

Por su parte, el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, (*BOE* n.º 154, de 29 de junio de 1994) reguló las prestaciones por hijo a cargo en el Capítulo IX del Título II de aplicación «a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social», lo que excluía a los regímenes de protección de los funcionarios públicos que se consideraban ajenos a dicho sistema.

Años más tarde, el Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social (*BOE* n.º 14, de 17 de enero de 2000), además de revisar, con efectos de 1 de enero de 1999, las cuantías de las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo menor de 18 años, modifica el contenido protector de las prestaciones familiares a cargo de la Seguridad Social mediante el establecimiento de dos nuevas prestaciones de pago único, dirigidas, la primera de ellas, a los casos de nacimiento del tercer o posterior hijos y, la segunda, para los supuestos de parto múltiple.

Pero el Real Decreto 1368/2000, de 19 de julio, de desarrollo de las prestaciones económicas de pago único por nacimiento de tercer o sucesivos hijos y por parto múltiple (*BOE* n.º 181 de 29 de Julio de 2000) excluyó expresamente de estas prestaciones a los Regímenes Especiales de los Funcionarios Civiles del Estado, de las FAS y de los Funcionarios de la Administración de Justicia, señalando, en su artículo 2, que se regirían por sus normas específicas.

a) A las unidades u órganos administrativos que tenían encomendada las prestaciones por ayuda familiar, tratándose de hijos a cargo menores de dieciocho años, salvo lo dispuesto en la siguiente letra b), sin perjuicio de que, cuando el beneficiario tenga la condición de pensionista, la consignación y abono de las prestaciones reconocidas se efectúe por los servicios correspondientes de Clases Pasivas del Ministerio de Economía y Hacienda.

b) A la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, al Instituto Social de las Fuerzas Armadas y a la Mutualidad General judicial, en el ámbito de sus respectivos colectivos, cuando se trate de prestación por minusvalía.

Cuatro. A partir de 1 de enero de 1992, no podrán reconocerse por dichas Mutualidades prestaciones por minusvalías, cualquiera que sea el concepto y naturaleza de dichas prestaciones, distintas a las establecidas en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y en las demás disposiciones de aplicación al Régimen General de la Seguridad Social, salvo que la concurrencia de la minusvalía se hubiera producido con anterioridad a dicha fecha y su reconocimiento se solicite ante la correspondiente mutualidad antes del 31 de enero de 1992.

Las prestaciones por minusvalía reconocidas por las Mutualidades serán transformadas de oficio en las prestaciones por hijo a cargo que correspondan, en los casos en que se posean las condiciones previstas para estas últimas. Si aquellas fuesen de superior cuantía, el exceso se mantendrá y se ira absorbiendo por los aumentos que en estas se produzcan.

Cinco. Con efectos de 1 de enero de 1992, quedan sin vigencia para los citados colectivos las actuales prestaciones de ayuda familiar, así como las demás prestaciones de protección a la familia contenidas en la normativa específica de los mencionados Regímenes de Seguridad Social.

No obstante, lo anterior, la ayuda familiar por cónyuge a cargo reconocida para el año 1991 en favor de los pensionistas del Régimen de Clases Pasivas del Estado, se incorporará a partir de 1 de enero de 1992 a la pensión que tuvieran señalada».

No obstante, fueron recogidas, con igual contenido, en los nuevos textos refundidos del año 2000 por los que se regulan en la actualidad los tres Regímenes Especiales de Funcionarios.

III. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. EL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS

A raíz de las reformas efectuadas en el régimen de protección social de los funcionarios públicos antes estudiadas, tras la desaparición de la Ayuda Familiar, los mecanismos de cobertura de los Regímenes Especiales de Seguridad social de los funcionarios públicos y, por tanto, del personal de las Fuerzas Armadas, quedaron reducidos a dos: el Régimen de Clases Pasivas y el Mutualismo Administrativo.

El Régimen de Clases Pasivas se encuentra regulado en la actualidad en el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, concede pensiones de carácter económico y pago periódico, que protegen frente a las contingencias de jubilación, muerte y supervivencia, al personal incluido en ámbito de aplicación. Las pensiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, según el hecho causante derive de casusa ordinaria o ajena al servicio, o bien se produzca en acto de servicio o como consecuencia del mismo. Estas pensiones equivalen a las otorgadas por el Régimen General de Seguridad Social para las contingencias de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas tanto de riesgos comunes como profesionales.

Las pensiones reconocidas por el Régimen de Clases Pasivas se pueden clasificar en dos bloques:

A) Pensiones de jubilación o retiro: se establecen a favor del propio funcionario, sujeto causante de la prestación. A su vez, pueden ser, según la causa que la motive:

- a) Jubilación forzosa (ordinaria)
- b) Jubilación voluntaria (ordinaria)
- c) Jubilación por incapacidad permanente o inutilidad para el servicio (ordinaria o extraordinaria según el origen de la causa que la produce).

B) Pensiones a favor de familiares: Tienen como causa el fallecimiento del funcionario y pueden ser ordinarias o extraordinarias, según que el óbito se haya producido por causas ajenas al servicio o en acto de servicio o como consecuencia del mismo.

a) Viudedad: se establece a favor de la persona que sea o haya sido cónyuge legítimo del funcionario.

b) Orfandad: se establece a favor de los hijos del causante menores de 21 años o mayores incapacitados para todo trabajo.

c) A favor de padres: pueden ser beneficiarios el padre o la madre, indistintamente, siempre que dependieran económicamente del fallecido y no exista cónyuge superviviente o hijos del fallecido con derecho a pensión.

2. EL MUTUALISMO ADMINISTRATIVO

El Mutualismo Administrativo otorga una protección complementaria a la que concede el Régimen de Clases Pasivas, pero a diferencia de este, que es único para los funcionarios integrados en su campo de aplicación, el Mutualismo Administrativo se articula a través de tres leyes que, según reconocen en su articulado, crean tres Regímenes Especiales Seguridad Social de funcionarios: el texto refundido de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por RD-Legislativo 1/2000, de 9 de junio, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia, aprobado por RD-Legislativo 3/2000, de 23 de junio, y el texto refundido de la Ley de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, aprobado por RD-Legislativo 4/2000, de 23 de junio.

Las contingencias protegidas con carácter general por el Mutualismo Administrativo, dejando aparte las particularidades de cada uno de ellos por las especialidades derivadas de los distintos tipos de colectivos funcionariales protegidos, son las siguientes:

A) Necesidad de asistencia sanitaria

B) Incapacidad temporal derivada de enfermedad común o profesional, bien por accidente común o en acto de servicio o como consecuencia de el.

C) Incapacidad permanente o inutilidad para el servicio en los mismos supuestos anteriores.

D) Cargas familiares.

La actualización de las anteriores contingencias puede dar derecho a las siguientes prestaciones:

- A) Asistencia sanitaria.
- B) Subsidio por incapacidad temporal.
- C) Prestaciones recuperadores por incapacidad total, absoluta y gran invalidez.
- D) Prestaciones para remunerar a la persona encargada de la asistencia del gran inválido.
- E) Indemnizaciones por lesiones, mutilaciones o deformidades causadas por enfermedad profesional o en acto de servicio o como consecuencia de él.
- F) Servicios sociales.
- G) Asistencia social en situaciones de necesidad.
- H) Prestaciones familiares por hijo a cargo minusválido.
- I) Ayudas económicas en caso de parto múltiple.

No obstante, la protección social que reciben los funcionarios públicos a través de su régimen de Seguridad Social se completa con las normas que regulan su propio Estatuto jurídico, que comprenden medidas de dicha naturaleza. Así, por ejemplo, los funcionarios gozan de permisos retribuidos que sustituyen a algunas prestaciones de Seguridad Social, como las licencias por enfermedad de tres o seis meses, según la clase de funcionarios, durante las cuales perciben las retribuciones íntegras, pasando a percibir a partir de dichos plazos, solo las retribuciones básicas y, en función de ellas, el subsidio por incapacidad temporal que otorgan las mutualidades con el fin de complementar la merma de retribuciones que experimentan en dicha situación.

Por su parte, el personal militar y el de la Guardia Civil, carecen de protección mutualista por incapacidad temporal, puesto que la normativa reguladora de su específico régimen jurídico ya prevé que, en el caso de que les sea apreciada una insuficiencia de condiciones psicofísicas para el servicio motivada por lesión o enfermedad que no resulte irreversible, permanecerán en la situación administrativa que se encuentren, pudiendo permanecer en dicha situación por un periodo de hasta dos años manteniendo sus retribuciones íntegras.

Tiene la misma consideración y efectos que la situación de incapacidad temporal la situación de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural de un hijo menor de nueve meses en que puede encontrarse la mujer funcionaria, también contemplada en la normativa reguladora del régimen jurídico de cada colectivo de funcionarios.

Por otra parte, tampoco existe en los regímenes especiales de funcionarios, prestación maternidad o paternidad, pues los permisos o licencias por parto, adopción o acogimiento se contemplan en las diferentes normas que

■ LA PREVISIÓN SOCIAL MILITAR: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

regulan el régimen jurídico de cada clase de funcionarios que les reconocen el mantenimiento íntegro de sus retribuciones.

Por todo ello, podemos afirmar que el régimen de protección social de los funcionarios públicos está constituido por tres mecanismos de cobertura: el relativo a las pensiones: el *Régimen de Clases Pasivas o el Régimen General de Seguridad Social*, (en el caso de que hayan ingresado en la Administración con posterioridad al 1 de enero de 2011, como veremos más adelante), el *Mutualismo Administrativo*, y su propio *Estatuto Jurídico*.

CAPÍTULO DÉCIMO

EL PROCESO DE CONVERGENCIA E INTEGRACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE SEGURIDAD SOCIAL

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Como hemos visto en los capítulos precedentes, el devenir histórico generó la estructura dualista y fragmentada de nuestro sistema de Seguridad Social, que ha permitido la perpetuación de regímenes especiales que otorgan protección a determinados colectivos profesionales. La especialidad de los regímenes especiales radica en la existencia de una regulación propia y distinta para determinados colectivos en la acción protectora, en las prestaciones, en la gestión y en el modo de financiación, que se traduce a veces en privilegios y otras en infraprotección. Su existencia fue criticada abiertamente por la doctrina que, ya desde la Ley de Bases de Seguridad Social, los consideró contrarios a las directrices de un sistema de Seguridad Social moderno ¹.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución de 1978 comenzó a cuestionarse la adecuación de tales regímenes particulares a los postulados derivados del principio de igualdad proclamado por el artículo 14 del texto constitucional.

Sin embargo, debe precisarse que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido justificando la existencia de Regímenes Especiales de Seguridad Social, si bien con matices. Así, la STC 268/1993 señalaba que «Ciertamen-

¹ Por todos, VIDA SORIA, J.: «Régimen General y Regímenes Especiales en el Sistema de Seguridad Social Española», en *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, n.º 3, Madrid, 1972, p. 51 ya criticaba su perpetuación que, en su opinión, obedece «bien a un privilegio, bien a una pura inercia burocrática que no es capaz de levantar su punto de mira», y que, en todo caso, «refleja una debilidad del poder que no está en disposición de enfrentarse con el «statu quo», o que, por razones ideológicas, no quiere hacerlo».

te, constituye doctrina consolidada de este Tribunal que el artículo 14 de la CE en principio no alcanza a corregir las desigualdades existentes entre los distintos Regímenes que integran la Seguridad Social. La articulación del sistema en un Régimen General y diversos Regímenes Especiales se justifica por las peculiaridades socioeconómicas, laborales, productivas o de otra índole que concurren (STC 173/1988 y AATC 78/1984, 112/1984, 123/1984, 460/1984, 94/1985, 552/1985, 590/1985, 987/1986, 1379/1987, 1015/1988, 241/1989, 341/1989 y 38/1995). Sin embargo, las SSTC 39/1992, 184/1993, han precisado que esta doctrina no puede aplicarse de manera automática a todos los supuestos de confluencia o concurrencia de regímenes jurídicos dispares, porque ello equivaldría a dejar al arbitrio del legislador o del Gobierno la eficacia del principio de igualdad...; debe irse más allá del dato puramente formal de la diversidad de ordenamientos jurídicos y comprobar si desde una perspectiva material esa diversidad responde a diferencias reales que, por ser objetivas, razonables y congruentes, constituyen suficiente justificación del tratamiento desigual...».

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando que «la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá constituir algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo constitucional» (SSTC 103/1984, 27/1988, 184/1993, 377/1993, 268/1993, 38/1995, y 53/1996). En este sentido, admite una regulación diferente para una misma contingencia entre regímenes si está justificada y conforme a los principios de razonabilidad, objetividad y proporcionalidad², así como diferentes formas de valoración y protección de las incapacidades³.

En conclusión, el máximo intérprete de la Constitución admite la existencia de regulaciones diferentes entre regímenes para una misma contingencia, si está justificada de acuerdo con los principios de razonabilidad, objetividad y proporcionalidad, lo que traslada la cuestión al terreno del legislador ordinario.

En el ámbito de la política del Derecho de la Seguridad Social y en la lógica del artículo 41 CE, la creación de regímenes especiales debe ser siempre una medida excepcional, pues entra en contradicción con los principios de una Seguridad Social evolucionada, basada en la búsqueda de la homogeneidad y solidaridad del colectivo protegido. De ahí la consagración del principio de tendencia a la unidad del sistema afirmado de modo generalizado⁴.

² SSTC 268/1993, de 20 de septiembre, 377/1993, de 20 de diciembre y 38/1995, de 13 de febrero.

³ SSTC 184/1993, de 31 de mayo, 53/1996, de 26 de marzo, 232/1991, de 10 de diciembre y 291/1994, de 27 de octubre.

⁴ MONEREO PEREZ, J. L.: «Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos», en *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar*

No obstante, lo cierto es que la mayor parte de los sistemas de Seguridad Social de los estados europeos comparables han llevado a cabo una cierta fragmentación, más o menos amplia, del Sistema de Seguridad Social. El fenómeno disgregador ha estado históricamente vinculado a la fuerza expansiva del encuadramiento subjetivo en la Seguridad Social debida a la creciente complejidad de organización de una población ocupada en muy diversas actividades. Pero también la disgregación de la protección obedece a cuestiones técnicas motivadas por razones de política legislativa, vinculadas a una opción por la diferenciación de tutelas, modos de organización y gestión del colectivo protegido⁵.

El carácter generalizado y relativamente heterogéneo de las estructuras diversificadas de los Sistemas de Seguridad Social ya estaba presente en el Reglamento (CE) n.º 1408/1971, de 14 de junio, que contemplaba su aplicación «a los regímenes de seguridad social generales y especiales» (art. 4). Esa distinción se mantiene en el Reglamento (CE) 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, cuyo artículo 3.2 (relativo al campo de aplicación) establece que «Salvo disposición en contrario de anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador»⁶.

Como ya se ha señalado, la simplificación y racionalización del Sistema de Seguridad Social ha sido una de las preocupaciones principales dentro del proceso reformista de nuestra Seguridad Social. A raíz de la reforma racionalizadora impulsada por la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, el proceso de simplificación e integración se impulsó significativa-

social, n.º 112/2011, p. 97, afirma que reconocer ese carácter excepcional no priva de legitimidad a la creación de regímenes especiales siempre que se evite la «normalización» de esa práctica capaz de determinar verdaderos y propios «estatutos de grupos» que conlleven la ruptura de la unidad del sistema.

⁵ En opinión de LÓPEZ GARCÍA, J.: «La convergencia entre regímenes de Seguridad Social», *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social* n.º 81/2005, p. 210, el planteamiento de la convergencia de regímenes, aun siendo necesario, no es una cuestión fundamental para abordar los problemas coyunturales o demográficos del sistema de Seguridad Social. Si acaso, es importante por exigencias constitucionales, para el complejo juego del principio de igualdad y de equidad en esta materia y para evitar privilegios o injusticias, agravios comparativos en la estructura actual del modelo profesional de Seguridad Social. Pero, también, para hacer más transparente el esfuerzo solidario de los distintos colectivos en que se basan los sistemas contributivos de Seguridad Social.

⁶ En su mismo artículo 1 («Definiciones»), apartado e), da cuenta de esa distinción cuando dispone que se entiende por «e) «régimen especial para funcionarios»: «todo régimen de seguridad social distinto del régimen general de la seguridad social aplicable a los trabajadores por cuenta ajena en el Estado miembro de que se trate al que estén directamente sometidos la totalidad o determinadas categorías de funcionarios o personal asimilado».

mente, corrigiendo algunos de los desmanes o excesos reguladores precedentes y procediendo a una obligada reordenación⁷.

El Pacto de Toledo, ya desde su redacción originaria de 1995, de manera continuada en sus revisiones de 2003, 2007 y 2011, contemplaba como una de las recomendaciones principales la búsqueda de la simplificación e integración de los regímenes especiales en la dirección de alcanzar solo dos regímenes: uno que protegiera a los trabajadores por cuenta ajena y, otro, a los trabajadores por cuenta propia⁸.

Si bien es cierto que el legislador español nunca ha renunciado a la tradicional aspiración de unidad y homogeneidad del sistema, ese objetivo se plantea a largo plazo y de forma matizada o condicionada. Con esta finalidad, además de promover la equiparación entre regímenes, se ha fomentado la puesta en marcha de diferentes procesos de integración gradual o progresiva entre regímenes. La primera medida de integración se identifica con la definitiva aplicación, a partir de 1994 y culminada en 1995, de la Disposición Transitoria 8.ª de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, que determinó la incorporación al RGSS de las llamadas «entidades sustitutorias» (mutualidades y cajas de empresa, como, por ejemplo, la Institución Telefónica de Previsión, la Caja de Previsión de la ONCE, Mutualidades de la Banca Pública...), aunque en estos casos lo que se trataba de resolver era la situación de bancarrota de esas entidades.

⁷ A este proceso obedeció el Real Decreto 2621/1986, de 24 de diciembre, desarrollado por las órdenes ministeriales de 20 de julio y 30 de noviembre de 1987, y que afectaba a los Regímenes Especiales creados por Decreto, a excepción del de la Minería del Carbón, de modo que todos ellos se integraban en el Régimen General de la Seguridad Social, excepto el de Escritores de Libros, que se integró en el Régimen de Autónomos. En todo caso, se mantuvieron ciertas, en ocasiones significativas, peculiaridades. Asimismo, por Real Decreto 480/1993, de 1 de abril, se procedió a la integración en el Régimen General de los colectivos incluidos hasta ese momento en el Régimen Especial de la Seguridad Social de la Administración Local.

⁸ Así se expresa en la Recomendación «6. Simplificación e integración de regímenes especiales» del Pacto de Toledo de 1995: «La experiencia nos demuestra que existen ciertas disfunciones en cada uno de los regímenes especiales que se apartan de los fines para los que fueron creados. Por ello, y desde la previsión legal existente de unificación de la estructura del sistema, la Ponencia recomienda que se continúe en este proceso reduciendo de manera gradual el número de los regímenes actualmente existentes y logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera que a medio o largo plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados o bien en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o bien en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo». Por otra parte, debe recordarse que, por un lado, que el Acuerdo político social para la mejora y el desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001 dedicaba el Capítulo VII a la «Convergencia de regímenes especiales», y que, por otro, el Acuerdo Político Social sobre medidas en materia de Seguridad Social, dedicaba todo el Capítulo V a las «Reformas en la estructura del Sistema de la Seguridad Social», en el sentido de avanzar en el proceso de simplificación y racionalización de la estructura de la Seguridad Social.

Paralelamente, las medidas de reforma de determinadas prestaciones o, en general, de diversos aspectos del régimen jurídico de la Seguridad Social, se han venido refiriendo deliberadamente al «Sistema de Seguridad Social» y no solo al Régimen General, de modo que relevantes ámbitos de la ordenación normativa ya son comunes a prácticamente todos los regímenes⁹.

Por otra parte, este proceso de integración no ha dejado de recibir renovados impulsos en el ámbito de los acuerdos sociales y de las reformas legislativas más recientes¹⁰. En todos estos acuerdos y desarrollos legislativos se propone una simplificación cualitativa de la estructura interna del sistema, suprimiendo, con unos horizontes temporales más o menos próximos, algunos regímenes especiales. Esta evolución es más coherente con las previsiones constitucionales ex artículo 41 CE y el conjunto de valores constitucionales, que no se compadece bien con diferencias en las prestaciones por las mismas contingencias entre los colectivos protegidos por distintos regímenes.

Actualmente, la cláusula de cierre de la ordenación legal de los Regímenes Especiales la proporciona el artículo 10 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (LGSS, en adelante), que continua justificando su existencia en «aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social»¹¹.

⁹ Esta tendencia a formar un «Derecho común» del Sistema de Seguridad Social se observó claramente en la Disposición Adicional 8.ª del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se regularon las «Normas de desarrollo y aplicación a Regímenes Especiales». Un análisis detallado de este proceso puede verse en CABEZA PEREIRO, J.: «Convergencia entre regímenes», *Temas Laborales* n.º 66/2002, pp. 46 y siguientes.

¹⁰ Así sucedió con el Acuerdo Social sobre «mejora y desarrollo del sistema de protección social», de 9 de abril de 2001, cuyo apartado VII se dedica a la «convergencia» de los Regímenes Especiales. Un objetivo de simplificación y racionalización presente, si bien solo para los trabajadores agrarios por cuenta propia, en el Acuerdo sobre Encuadramiento y Cotización a la Seguridad Social de estos trabajadores, firmado el 20 de octubre, que propone su integración en el RETA, lo que finalmente se consiguió, con la Ley 18/2007, de 4 de julio. Y también es atendido, de nuevo con carácter general, por el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, «desarrollado» parcialmente por la Ley 40/2007 y, años más tarde, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, por el que se integra el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, y la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

¹¹ «Artículo 10. Regímenes especiales.

1. Se establecerán regímenes especiales en aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social.

Del citado artículo 10 se constata el carácter todavía incompleto del proceso de convergencia e integración de regímenes, pues todavía pesan singularidades importantes, y lejos de cristalizar en dos grandes regímenes públicos (de trabajadores por cuenta ajena y de trabajadores autónomos), aun subsisten regímenes especiales de trabajadores del mar, de estudiantes y, sobre todo, los de funcionarios públicos, civiles y militares. Asimismo, se mantiene el reforzamiento legal de la tendencia hacia la homogeneidad con el Régimen General, como paradigma y eje referente del Sistema de Seguridad Social en su conjunto, que se consagra y reitera en los apartados 3, 4 y 5 del citado precepto de la vigente Ley General de la Seguridad Social.

Y lo que es más significativo: se habilita al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para proceder a la integración en el Régimen General de cualquiera de los regímenes especiales correspondientes a los grupos que se relacionan en el apartado 2 del artículo 10 LGSS, a excepción de los que han de regirse por leyes específicas (es decir, los de trabajadores del mar y los de funcionarios públicos, civiles y militares), siempre que ello sea posible atendiendo a las peculiares características de los grupos afectados y el grado de homogeneidad con el Régimen General. Y, a mayor abundamiento, prevé que dicha integración tenga lugar en otro régimen especial «cuando así lo aconsejen las características de ambos regímenes y se logre con ello una mayor homogeneidad con el Régimen General» (*cfr.* art.10.5 LGSS).

2. Se considerarán regímenes especiales los que encuadren a los grupos siguientes:

a) Trabajadores por cuenta propia o autónomos.

b) Trabajadores del mar.

c) Funcionarios públicos, civiles y militares.

d) Estudiantes.

e) Los demás grupos que determine el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por considerar necesario el establecimiento para ellos de un régimen especial, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1.

3. Los regímenes especiales correspondientes a los grupos incluidos en las letras b) y c) del apartado anterior se regirán por las leyes específicas que se dicten al efecto, debiendo tenderse en su regulación a la homogeneidad con el Régimen General, en los términos que se señalan en el apartado siguiente.

4. Sin perjuicio de lo previsto en el título IV, en las normas reglamentarias de los regímenes especiales no comprendidos en el apartado anterior, se determinará para cada uno de ellos su campo de aplicación y se regularán las distintas materias relativas a los mismos, ateniéndose a las disposiciones del presente título y tendiendo a la máxima homogeneidad con el Régimen General que permitan las disponibilidades financieras del sistema y las características de los distintos grupos afectados por dichos regímenes.

5. De conformidad con la tendencia a la unidad que debe presidir la ordenación del sistema de la Seguridad Social, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, podrá disponer la integración en el Régimen General de cualquiera de los regímenes especiales correspondientes a los grupos que se relacionan en el apartado 2, a excepción de los que han de regirse por leyes específicas, siempre que ello sea posible teniendo en cuenta las peculiares características de los grupos afectados y el grado de homogeneidad con el Régimen General alcanzado en la regulación del régimen especial de que se trate.

De igual forma, podrá disponerse que la integración prevista en el párrafo anterior tenga lugar en otro régimen especial cuando así lo aconsejen las características de ambos regímenes y se logre con ello una mayor homogeneidad con el Régimen General».

Es cierto que la fragmentación de la protección en los llamados regímenes especiales de Seguridad Social presenta actualmente una cierta regresión limitada, pero significativa. Ello obedece a tres motivos fundamentales. El primero es la revalorización del principio de igualdad y no discriminación que impone la eliminación de diferencias en los diversos aspectos de la protección social (asistencia sanitaria, pensiones mínimas, etc.). El segundo, es la constatación de que, desde el punto de vista económico-financiero, la fragmentación de los colectivos asegurados genera problemas de gestión ya casi insostenibles. Y el tercer motivo obedece al hecho constatado de que, para organizar las estrategias reformistas de racionalización y de contención, conviene igualar y homogeneizar a los sujetos protegidos, integrándolos dentro de dos grandes regímenes de Seguridad Social: de una parte, en el Régimen General de Trabajadores por Cuenta Ajena (que podría permitir la inclusión también de los regímenes funcionariales actuales, aunque con sus correspondientes peculiaridades y especificidades), y de otra, en el Régimen General de Trabajadores Autónomos¹².

Con todo, es indudable que el proceso de integración de los diversos colectivos protegidos hoy, encuadrados en algunos regímenes especiales, exigirá un largo proceso de racionalización y de convergencia interna e implicará una ingente operación financiera que, por el momento, parece difícil de abordar. Sin olvidar que algunos de esos colectivos tendrán que mantener especialidades de carácter técnico, administrativo y financiero, e incluso en el ámbito de su acción protectora.

La reforma en curso pretende avanzar con este objetivo de simplificación, racionalización y convergencia entre los distintos regímenes públicos de Seguridad Social. La idea-fuerza de la racionalización de la estructura interna del sistema obedece, en definitiva, a una razón de eficiencia en la gestión, pero también responde a la búsqueda de la equidad y homogeneidad de la protección social de la población, reforzando el criterio legal de generalizar el tratamiento protector otorgado actualmente por el RGSS como ideal de cobertura y referente del proceso reformista¹³.

¹² En esta dirección, el Informe de evaluación de los resultados del Pacto de Toledo de 2003 señaló que «debe impulsarse la labor de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro, los trabajadores por cuenta propia».

¹³ No obstante, LÓPEZ GANDÍA, J.: «La convergencia entre regímenes de seguridad social», *ob. cit.*, p. 216, considera que la aplicación del principio de homogeneidad contemplado en el artículo 10 de la vigente Ley General de Seguridad Social no deja de ser irrelevante para regulaciones futuras de carácter legislativo, cuyo verdadero límite se encuentra en el artículo 14 de la CE, con todas las limitaciones y dificultades aplicativas puestas de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

II. LA CONVERGENCIA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS CON EL REGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Los Regímenes de Seguridad social de los funcionarios públicos se han considerado siempre un mundo aparte, no solo en relación con los trabajadores del sector privado, sino incluso con respecto a los colectivos de funcionarios que, desde los años ochenta, se fueron integrando en el RGSS, como los de la Administración local o de las comunidades autónomas, o los que ya lo estaban, como el personal estatutario, los funcionarios de la Seguridad Social o los propios trabajadores del sector público. Por ello han permanecido siempre al margen de los debates sobre viabilidad del Sistema de Seguridad Social que arranca de los Pactos de Toledo.

Ni las Recomendaciones 4.^a y 6.^a, ni los Acuerdos de 1996 y de 2001 sobre convergencia de los regímenes de Seguridad Social y la tendencia hacia la simplificación y racionalización de la estructura del sistema de Seguridad Social, mencionan a los Regímenes especiales de funcionarios.

Todo ello ha generado en parte de la doctrina serias dudas acerca de la propia naturaleza de estos regímenes especiales, considerándolos ajenos al sistema de Seguridad Social. Y ello, pese a que las tres leyes reguladoras de las tres mutualidades administrativas califican al mecanismo mutualista que, respectivamente, regulan, como «Seguridad Social» y, por su parte, el Reglamento General del Mutualismo Administrativo establece que el denominado Régimen del Mutualismo Administrativo es «el mecanismo de cobertura del Régimen especial de Seguridad Social» (art. 2 del RGMA)¹⁴.

La verdad es que, en las reformas que se han ido efectuando respecto a determinadas prestaciones en la Seguridad Social, como maternidad, riesgo durante el embarazo o la lactancia, prestaciones familiares, etc., los regímenes

¹⁴ Por ello LÓPEZ GANDÍA, J., en *ob. cit.*, p. 224, opina que, mientras que el mutualismo se configura como parte de nuestro sistema de Seguridad Social, es más dudosa la integración en el mismo del Régimen de Clases Pasivas del Estado, que, aunque también se concibe como mecanismo de cobertura, tiene unas peculiaridades prestacionales, financieras y de gestión que lo alejan de las normas que rigen en el sistema de Seguridad Social. Por su parte MONEREO PÉREZ, J. L., en «Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos», *ob. cit.*, pp. 126-127, sostiene que no cabe ninguna duda de que la Seguridad Social de los funcionarios públicos es verdadera Seguridad Social en el sentido del artículo 41 CE, aparte de que su regulación normativa específica vigente la autocalifique de Seguridad Social. En este sentido considera que el artículo 41 CE es una norma directiva que contiene la orientación político-jurídica hacia la unificación institucional de la Seguridad Social.

de funcionarios se han considerado un régimen especial más. Pero la extensión a dichos regímenes de las nuevas regulaciones no se ha efectuado través de la vía de la disposición adicional 8.^a o de la 11.^a bis de la precedente LGSS, sino que se ha llevado a cabo mediante la elaboración de normas propias, lo que según algunos autores confirmaría su carácter de regímenes «periféricos» del Sistema.

La justificación de la existencia de un sistema de protección de riesgos sociales específico para los funcionarios públicos del Estado, tanto civiles como militares, ha sido siempre cuestionada por la doctrina, poniendo el acento, principalmente, en el hecho de que la transferencia de nuevas competencias a las CC AA ha propiciado que el número de funcionarios estatales se haya reducido, por lo que en consecuencia, subsiste un mecanismo particular de protección social solamente para un tercio del total de funcionarios públicos.

Lo cierto es que la fragmentación en los sistemas de protección social, fruto de un largo proceso de evolución histórica, tanto entre los propios empleados públicos como respecto de los demás trabajadores por cuenta ajena, cada vez resulta más difícil de justificar¹⁵. No parece razonable que unos funcionarios se encuentren amparados por el Régimen General y, otros, en los regímenes especiales, con diferente regulación, prestaciones, financiación y gestión¹⁶. Se cuestiona especialmente el privilegio que mantiene la protección mutualista en el ámbito de la asistencia sanitaria que permite la gestión por entidades privadas de asistencia sanitaria¹⁷.

Todo ello ha determinado que la doctrina mayoritaria haya venido reclamando la necesidad de dar pasos firmes en el proceso de convergencia gradual de los regímenes de protección social funcionariales hacia un gran régimen general de Seguridad Social, para lo que como premisa ineludible era su inclusión en la dinámica de la reforma de las pensiones y de su instrumento político-social fundamental: el Pacto de Toledo y sus sucesivas revisiones.

¹⁵ Vid. RODRÍGUEZ CARDO, I. A.: *La Seguridad Social de los Empleados, Cargos y Servidores Públicos*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008, p. 91.

¹⁶ En este sentido vid. ALARCÓN CARACUEL, M. R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S.: *Las pensiones de los funcionarios públicos en España*, Madrid, 1988; GONZALO GONZÁLEZ, B. y NUÑO RUBIO, J. L., en *Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*, Madrid, 1997, edit. Marcial Pons; LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.^a Á.: «La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones», *RDS* n.º 25/2004; y, BLASCO LAHOZ, J. F., LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.^a Á., en *Los regímenes especiales de la Seguridad Social*, 4.^a edición, Tirant, Valencia, 2005.

¹⁷ Algunos autores defienden la extensión a todos los trabajadores de esta forma de prestar la asistencia sanitaria, como TORTUERO PLAZA, J. L. y PANIZO ROBLES, J. A., en *ob. cit.*, pp. 51 y siguientes, y LÓPEZ GANDÍA, J. y MOMPALER CARRASCO, M.^a Á., en *ob. cit.*

2. LA INTEGRACIÓN EN EL RGSS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2011

En el proceso dirigido a alcanzar la máxima homogeneidad y suprimir las diferencias existentes entre el RGSS y el Régimen de Clases Pasivas del Estado, la Disposición adicional sexagésima segunda de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para 2009, ordenó al Gobierno que, previa negociación con las organizaciones sindicales en la Mesa del Dialogo Social existente para el seguimiento y desarrollo del Pacto de Toledo, propusiese las medidas legales necesarias en orden a continuar el proceso de armonización del Régimen de Clases Pasivas del Estado con el RGSS.

Con este objetivo, un paso decisivo en la tendencia hacia la reconducción de los regímenes funcionariales hacia el Régimen General, tuvo lugar con el Real Decreto ley 13/2010, de 3 de diciembre, de Actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y el empleo (BOE n.º 293, de 3 de diciembre de 2010), cuyo artículo 20 acuerda la inclusión en el RGSS de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011, lo que supone el inicio del fin del sistema de clases pasivas¹⁸.

¹⁸ «Artículo 20. Inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011

Uno.

1. Con efectos de 1 de enero de 2011 y vigencia indefinida, el personal que se relaciona en el artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha.

2. La inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal a que se refiere el apartado anterior respetará, en todo caso, las especificidades de cada uno de los colectivos relativas a la edad de jubilación forzosa, así como, en su caso, las referidas a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario.

En particular, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal militar de carácter no permanente tendrá en cuenta las especificidades previstas respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción protectora de dicho Régimen.

Además, la citada inclusión respetará para el personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, con las adaptaciones que sean precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado.

Dos. El personal incluido en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas a 31 de diciembre de 2010 que, con posterioridad a dicha fecha, y sin solución de continuidad, ingrese, cualquiera que sea el sistema de acceso, o reingrese, en otro Cuerpo que hubiera motivado, en dicha fecha, su encuadramiento en el Régimen de Clases Pasivas, continuará incluido en dicho régimen.

Continuarán rigiéndose por la normativa reguladora del Régimen de Clases Pasivas del Estado los derechos pasivos que, en propio favor o en el de sus familiares, cause el personal comprendido en la letra i) del artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado».

La justificación la encontramos en el apartado IX de su exposición de motivos, que establece como objetivo «simplificar y armonizar los actuales sistemas de pensiones públicas, y lo que en el contexto actual es más relevante, se incrementa el número de cotizantes a la Seguridad Social, y, en consecuencia, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que proporcionará una mayor estabilidad del sistema público de protección social, mediante un único sistema contributivo y de reparto de las pensiones».

Sin embargo, el objetivo de alcanzar un único sistema contributivo y de reparto de las pensiones no parece alcanzarse con la previsión contenida en el artículo 20 de dicho Real Decreto-ley, al afectar la integración exclusivamente a los funcionarios ingresados a partir del 1 de enero de 2011, poniendo de manifiesto, por el contrario, un evidente ánimo recaudatorio, al afectar la integración solo a las pensiones y no a todas las prestaciones del sistema, como sí ocurrió con la integración en el Régimen General de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local ¹⁹.

No es de extrañar que la decisión de suprimir progresivamente el Régimen de Clases Pasivas se adoptase en un contexto de crisis económica severa y, en medio de un profundo debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente número de pensionistas, unido al bajo crecimiento demográfico, entre otras causas.

Pocos años después, el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, confirma en su Disposición adicional tercera, la definitiva inclusión de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso en el RGSS en los siguientes términos:

«1. Con efectos de 1 de enero de 2011, el personal que se relaciona en el artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, excepción hecha del comprendido en la letra i), estará obligatoriamente incluido, a los ex-

¹⁹ Algunos autores señalan que al afectar la integración exclusivamente a los funcionarios que ingresan a partir del 1 de enero de 2011 y no a la totalidad, más que pretenderse una integración plena que garantice un único sistema contributivo y de reparto a las pensiones, pone de manifiesto un ánimo recaudatorio, limitándose además la integración a las pensiones y no a todas las prestaciones del sistema, como sí se llevó a cabo con el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integró en el Régimen General de la Seguridad Social, el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local. En este sentido se pronuncia DE TORRES DIEZ-MADROÑERO, P.: «La integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011: Diferencias destacables con el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n.º 104, Madrid, 2013, p. 122.

clusivos efectos de lo dispuesto en dicha norma y en sus disposiciones de desarrollo, en el Régimen General de la Seguridad Social siempre que el acceso a la condición de que se trate se produzca a partir de aquella fecha.

2. La inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal a que se refiere el apartado anterior respetará, en todo caso, las especificidades de cada uno de los colectivos relativas a la edad de jubilación forzosa, así como, en su caso, las referidas a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario.

En particular, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social del personal militar de carácter no permanente tendrá en cuenta las especificidades previstas respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción protectora de dicho Régimen.

Además, la citada inclusión respetará para el personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, con las adaptaciones que sean precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado.

3. El personal incluido en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas a 31 de diciembre de 2010 que, con posterioridad a dicha fecha y sin solución de continuidad, ingrese, cualquiera que sea el sistema de acceso, o reingrese, en otro Cuerpo que hubiera motivado en dicha fecha su encuadramiento en el Régimen de Clases Pasivas, continuará incluido en dicho régimen.

4. Continuarán rigiéndose por la normativa reguladora del Régimen de Clases Pasivas del Estado los derechos pasivos que, en propio favor o en el de sus familiares, cause el personal comprendido en la letra *i*) del artículo 2.1 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado».

Esta evolución normativa demuestra la decidida intención del legislador de realizar gradualmente la opción de política legislativa encaminada a establecer una estructura dualista de regímenes de Seguridad Social: un Régimen General de Trabajadores por cuenta ajena (en sentido amplio, comprendiendo a los trabajadores asalariados y a los funcionarios públicos, en calidad de empleados), y un Régimen General de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (comprensivo de todos los trabajadores autónomos con independencia de su tipología y de las actividades profesionales desplegadas en calidad de autoempleo).

Con ello se pretende ganar en coherencia y equidad, en línea con el pensamiento mayoritario de la doctrina científica, que no encuentra justificación a la pervivencia de regímenes particulares para determinados colectivos. No obstante, como advierten algunos autores, dicho proceso de convergencia debe tender a crear una estructura interna homogénea, pero con arreglo a criterios racionales, una «unidad en la diversidad», en cuyo interior coexistan las pecu-

liaridades lógicas y necesarias de acuerdo con los principios que informan todo el Sistema de Seguridad Social²⁰.

De entrada, dicha integración no afecta a las prestaciones de incapacidad temporal, maternidad y paternidad²¹, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, las indemnizaciones por acto de servicio, la asistencia sanitaria y la prestación farmacéutica, que seguirán rigiéndose por las normas del Mutualismo Administrativo. Únicamente afecta a las prestaciones de jubilación, invalidez en sus diferentes modalidades y a las prestaciones de viudedad, orfandad y a favor de familiares.

Por otra parte, quedan excluidos de la integración en el RGSS los ex presidentes, vicepresidentes y ministros del Gobierno de la Nación, los ex presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado, los ex presidentes del Tribunal Supremo, los ex presidentes del Consejo General del Poder Judicial, los ex presidentes del Tribunal Constitucional, los ex defensores del Pueblo y fiscales generales del Estado, que adquieran tal condición a partir del 1 de enero de 2011, cuyo régimen de Seguridad Social seguirá rigiéndose por las normas de Clases Pasivas del Estado. La exclusión de este personal no encuentra justificación alguna, por mucho que las pensiones que perciben estén sometidas a las previsiones contempladas en el artículo 10.5 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1981, dado que se abonan con cargo al mismo capítulo y sección que el resto de las pensiones de Clases Pasivas del Estado.

Además de las diferencias existentes en la regulación de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas y las que otorga el RGSS, tanto en los requisitos como en las cuantías, que no nos detendremos a exponer para no desviarnos del objetivo del presente trabajo de investigación, la integración en el Régimen General a partir del 1 de enero de 2011 de los funcionarios de nuevo ingreso implica cambios, tanto en la cotización del funcionario, como en la aportación del Estado.

En este sentido, la integración ha supuesto un cambio en el modelo de financiación, al pasar de una financiación presupuestaria a una financiación contributiva, donde, tanto la aportación del Estado como la cotización del funcionario no se efectúa en función del haber regulador fijado anualmente en la Ley de

²⁰ Es de esta opinión MONEREO PÉREZ, J. L., en *ob. cit.*, p. 115.

²¹ La maternidad y la paternidad constituye para el funcionario protegido por el Mutualismo Administrativo un permiso retribuido y no una prestación de Seguridad Social, de conformidad con el artículo 49 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Presupuestos Generales del Estado, sino de las retribuciones realmente percibidas por el trabajador. Ello implica una mayor carga contributiva, dado que el haber regulador fijado por la Ley de Presupuestos de cada año es inferior a las retribuciones realmente percibidas, lo que supone un incremento de gasto para la Administración y un mayor coste para el trabajador, que verá incrementada considerablemente el importe mensual de la aportación que deberá realizar.

De esta manera, el personal integrado en el RGSS, cotizará de conformidad con su salario real, con un tope máximo de base de cotización fijada para grupo de cotización en cada ejercicio económico por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y recogido además en la Orden anual de cotización que al efecto se dicte por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Dicho tope excede en exceso del fijado para los funcionarios que permanecen en el Régimen de Clases Pasivas que, como se ha indicado, se encuentra determinado por el haber regulador fijado anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos.

Pero, además de soportar un tope de cotización superior, los que se integran en el RGSS han de soportar, además, una segunda cotización, que viene determinada por la obligación de mantener la cotización al mutualismo administrativo, ya que la integración en el Régimen General de la Seguridad Social es parcial, afectando solo a la protección por jubilación, invalidez, viudedad y orfandad, manteniendo la cobertura del resto de las contingencias a través del mutualismo administrativo.

En conclusión, la integración supone un mayor sacrificio económico para el funcionario integrado el Régimen General, al que le resultará más costosa la cobertura de las pensiones que a sus compañeros de carrera profesional que continúe percibiéndolas por el Régimen de Clases Pasivas²².

3. LAS PENSIONES EXTRAORDINARIAS DEL PERSONAL DE LAS FAS Y DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Llegados a este punto, para finalizar, debemos referirnos a las pensiones extraordinarias reconocidas al personal de las FAS y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por su normativa específica. El Real Decreto ley

²² DE TORRES DIEZ –MADROÑERO, P.: «La integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011 (...)», *ob. cit.*, efectúa un interesante estudio comparativo de las cotizaciones y de las pensiones de los funcionarios que han permanecido en el Régimen de Clases Pasivas y de las de aquellos que se han integrado en el Régimen General de la Seguridad Social por haber ingresado a partir del 1 de enero de 2011.

13/2010 ya preveía, en el último párrafo del artículo 20, apartado Uno, número 2, que la inclusión en el RGSS respetaría, para el personal de las FAS y Cuerpos de Seguridad del Estado, con las adaptaciones que fuesen precisas, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado.

La Disposición Final primera, apartado 3.º del citado Real Decreto ley facultaba al Ministerio de Trabajo e Inmigración para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, fuesen precisas para el desarrollo y ejecución de dichas prestaciones extraordinarias, lo que llevó a cuestionarse la manera de efectuar la garantía de tales prestaciones extraordinarias, teniendo en cuenta que no forman parte del Sistema de Seguridad Social²³.

Esta misma previsión se incluyó, como hemos visto *ut supra*, en la disposición adicional tercera del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

El desarrollo reglamentario de dichas previsiones legales se llevó finalmente a efecto mediante el Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, sobre procedimiento, condiciones y alcance del reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado derivado de su inclusión en el RGSS.

En dicha norma se afirma que el respeto al régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado supone que «el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en los supuestos de incapacidad permanente o fallecimiento en acto de servicio o como consecuencia de atentado terrorista, tenga derecho a la pensión que corresponda conforme a la normativa del Régimen General de la Seguridad Social, así como a un complemento extraordinario de pensión equivalente a la diferencia entre el importe de la pensión por contingencias profe-

²³ El análisis de esta cuestión llevó al Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social a elaborar un informe, cuyas conclusiones recogemos a continuación: «El Real Decreto ley 13/2010 prevé que la inclusión en el Régimen General «respetará el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado», considerando que tales pensiones extraordinarias no forman parte del Sistema de Seguridad Social, se pueden mantener como «protección complementaria» a cargo de la empresa-Administración. El compromiso de la empresa de las prestaciones extraordinarias se tendría que formalizar a través de un contrato de seguro o de un plan o fondo de pensión, o, si se considera conveniente, se podría prever reglamentariamente que estas mejoras sean con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Otra posibilidad, señalada anteriormente, sería aplicar a las prestaciones extraordinarias del personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, el mismo tratamiento que a las pensiones extraordinarias por actos de terrorismo, capitalizando la Administración en la Tesorería General de la Seguridad Social, la diferencia entre la cuantía de la pensión ordinaria reconocida por la Seguridad Social y la cuantía de la pensión de extraordinaria (200 % del haber regulador) reconocida por la empresa-Administración».

sionales de la Seguridad Social y la cuantía de la pensión extraordinaria que por el mismo hecho causante hubiere correspondido en aplicación de las normas del Régimen de Clases Pasivas del Estado». Y, finalmente, aclara que dicho complemento extraordinario «se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social»²⁴.

Asimismo, en consonancia con lo recogido en la disposición adicional tercera del texto refundido de la LGSS, que indica que la integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el RGSS lo es a los exclusivos efectos de Clases Pasivas, el Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, confirma que se mantiene la acción protectora gestionada por las respectivas mutualidades de funcionarios.

Esta norma establece que la cobertura y el reconocimiento de las prestaciones por incapacidad permanente y muerte y supervivencia del personal se llevarán a cabo conforme a las normas reguladoras del Régimen General, con las particularidades que se regulan en este real decreto. La cuestión más significativa del procedimiento, que contempla para el reconocimiento de dichas prestaciones, radica en el mantenimiento de las Juntas Médico Periciales de la Sanidad Militar, los órganos periciales especializados en materia de salud en la Guardia Civil y los Tribunales Médicos de la Policía Nacional, para evaluar la pérdida de condiciones psicofísicas del personal de las FAS y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Asimismo, señala en su artículo 3.2 que el personal de las FAS y de la Guardia Civil queda excluido de la protección otorgada por el RGSS correspondiente a la incapacidad permanente parcial, las lesiones permanentes no invalidantes y al complemento de gran invalidez a que se refiere el artículo 196.4 de la LGSS, y que para dichas contingencias mantendrán la acción protectora prevista en la normativa específica del RESSFA.

Las particularidades recogidas en el citado Real Decreto se pueden resumir de la siguiente manera:

1º. Procedimiento para la evaluación de las condiciones psicofísicas del personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

A) Corresponde al Ministerio de Defensa:

²⁴ En este sentido, el artículo 16 del Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, afirma que «La diferencia de gasto producida entre los importes de las pensiones derivadas de contingencias profesionales que correspondan en aplicación de la normativa del Régimen General de Seguridad Social y la cuantía de las pensiones extraordinarias que por el mismo hecho causante hubieran correspondido en aplicación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, se financiará con cargo al crédito presupuestario de la sección 07 de Clases Pasivas del Presupuesto de Gastos del Estado. Las citadas aportaciones tendrán carácter mensual y se ordenarán por dozavas partes del crédito inicial».

a) Declarar la insuficiencia de condiciones psicofísicas del personal de las Fuerzas Armadas y del personal de la Guardia Civil, mediante la instrucción del expediente previsto en su respectiva normativa reguladora²⁵. En este ámbito se reconoce la competencia de las Juntas Médico Periciales y del órgano médico pericial especializado competente en materia de salud en la Guardia Civil, para evaluar las condiciones psicofísicas del interesado, así como, en su caso, determinar su origen en acto de servicio (art. 4.2 del Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre).

b) Emitir la resolución en la que se declare, según los casos, el cese de la relación de servicios profesionales en virtud de retiro o la rescisión del compromiso por insuficiencia de condiciones psicofísicas, y que se pronunciará, en su caso, sobre el origen de la contingencia en acto de servicio. Esta resolución será vinculante para el INSS en su pronunciamiento sobre la pérdida de condiciones psicofísicas que implique la anulación de la capacidad del interesado para el ejercicio de la profesión militar o de Guardia Civil²⁶.

2º. Procedimiento para el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas.

A) Corresponde al INSS:

a) Evaluar, calificar y revisar la incapacidad permanente en los grados de total y absoluta conforme a lo dispuesto en el artículo 194 del TRLSS. Pero para la calificación de la incapacidad permanente en grado de total se establece que será vinculante para ese Instituto la resolución del órgano competente del Ministerio de Defensa en su pronunciamiento sobre la pérdida de condiciones psicofísicas que implique la anulación de la capacidad del interesado para el ejercicio de la profesión militar o de Guardia Civil.

b) Reconocer el derecho a las prestaciones económicas contributivas de la Seguridad Social por incapacidad permanente, en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual e incapacidad permanente absoluta para todo trabajo.

c) Determinar la contingencia, común o profesional, que origine la situación de incapacidad permanente del personal militar, o de Guardia Civil, aten-

²⁵ Procedimiento regulado en los artículos 83 y 120 de la LCM, que se ha estudiado, y en los artículos 57 y 100 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, respecto del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

²⁶ En este sentido, la Disposición adicional tercera prevé que el secretario de Estado de la Seguridad Social, oídos los órganos competentes de los Ministerios de Defensa y del Interior, podrá dictar las resoluciones necesarias para coordinar las actuaciones de los Equipos de Valoración de Incapacidades, Juntas Médico Periciales, órganos periciales especializados en materia de salud de la Guardia Civil y Tribunales Médicos.

diendo, en su caso, a la previa declaración de acto de servicio emitida por la autoridad competente del Ministerio de Defensa.

d) Determinar la entidad responsable del abono de las prestaciones económicas de incapacidad permanente.

3º. Tramitación del procedimiento para el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas.

A) El procedimiento para evaluar la incapacidad en orden al reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas por incapacidad permanente se iniciará a instancia del interesado o de su representante legal, ante la Dirección Provincial del INSS, aportando, junto con la solicitud en el modelo oficial correspondiente, la resolución del órgano competente del Ministerio de Defensa que acuerde el cese de la relación de servicios profesionales en virtud de retiro o la rescisión del compromiso por insuficiencia de condiciones psicofísicas.

B) A continuación, el Equipo de Valoración de Incapacidades emitirá y elevará al director provincial del INSS un dictamen propuesta sobre la anulación o disminución de la capacidad para el trabajo por existencia de situaciones de incapacidad permanente, calificación de estas situaciones en los grados de incapacidad permanente total o absoluta y contingencia determinante, así como el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión de grado por agravación o mejoría.

4º. Resolución del procedimiento.

A) Los directores provinciales del INSS dictarán resolución expresa procediendo, en su caso, al reconocimiento de las prestaciones que correspondan al grado de incapacidad permanente total o incapacidad permanente absoluta reconocido al interesado, conforme a lo dispuesto en el artículo 194 del TRLSS, siempre que concurren y se acrediten el resto de condiciones y requisitos exigidos en cada caso.

B) Declarada la incapacidad permanente, el hecho causante de la misma se entenderá producido en la fecha de la resolución del órgano competente del Ministerio de Defensa en la que se declare el cese de la relación de servicios profesionales, iniciándose al día siguiente los efectos económicos de la correspondiente pensión, siempre que la solicitud se hubiere presentado dentro de los tres meses siguientes a la citada resolución. En otro caso, los efectos económicos se producirán con una retroactividad máxima de tres meses contados desde la fecha de la solicitud.

5º. Revisión de grado.

Dispone el Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, que toda resolución, inicial o de revisión, de la entidad gestora por la que se reconozca el derecho a las prestaciones de incapacidad permanente, en el grado de incapaci-

dad permanente total o absoluta o se confirme el grado reconocido previamente, hará constar necesariamente el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante, en los términos y condiciones previstos en el artículo 200.2 de la LSS. No obstante, las revisiones fundadas en error de diagnóstico podrán llevarse a cabo en cualquier momento, siempre que el interesado no haya cumplido la edad ordinaria de jubilación que le corresponda.

6º. Particularidades en relación con las prestaciones derivadas de acto de servicio.

Otro aspecto importante del Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, es el reconocimiento, en los casos de incapacidad permanente o fallecimiento en acto de servicio declarado por el Ministerio de Defensa, al personal de las FAS o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o sus familiares con derecho a pensión, de la pensión que corresponda conforme a la normativa del RGSS, más un complemento extraordinario de pensión equivalente a la diferencia entre el importe de la pensión por contingencias profesionales de la Seguridad Social y la cuantía de la pensión extraordinaria que, por el mismo hecho, hubiere correspondido, en su caso, en aplicación de las normas del Régimen de Clases Pasivas del Estado²⁷.

A tal efecto se establece que, una vez dictada por la autoridad competente del Ministerio de Defensa la resolución que declare que la incapacidad permanente se ha producido en acto de servicio o como consecuencia del mismo, o en atentado terrorista, se notificará al interesado la resolución correspondiente, acompañada del informe técnico de antecedentes en que se base dicha resolución. A la citada resolución se acompañará la certificación emitida por la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa en la que conste el importe mensual y anual de la pensión extraordinaria que en la fecha de cese de la relación de servicios hubiera correspondido al interesado de haberle sido de aplicación el Régimen de Clases Pasivas del Estado.

El reconocimiento de las pensiones se efectuará a solicitud del interesado en el modelo oficial correspondiente, que deberá presentarse ante el INSS o la mutua colaboradora con la Seguridad Social, en función de quien tenga asumida la cobertura de la contingencia profesional²⁸.

²⁷ El artículo 49 TRLCPE prevé que, para el cálculo de la pensión extraordinaria de retiro por incapacidad permanente, se entenderán como de servicios efectivos prestados los años completos que le faltaran para alcanzar la edad de retiro y que el haber regulador que corresponda se tomará al 200 por 100. Y si se ha debido a acto terrorista, la cuantía de la pensión será del 200 por 100 del haber regulador que corresponda.

²⁸ Según dispone el artículo 16 Real Decreto 1087/2015, la diferencia de gasto producida entre los importes de las pensiones derivadas de contingencias profesionales que correspondan en aplicación de la

4. EL TRASPASO DE COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN DE LAS PENSIONES DE CLASES PASIVAS AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

Un paso trascendental en el proceso de convergencia e integración de los regímenes especiales de funcionarios en el RGSS tuvo lugar con la publicación del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, sentando las bases para la atribución de la gestión del régimen de Clases pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al atribuir en su artículo 22 a dicho departamento ministerial la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de clases pasivas²⁹.

Poco después, el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, suprime en su artículo 4 la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en el Ministerio de Hacienda, a la vez que crea otra Dirección General, pero solo de Costes de Personal.

El toque de gracia se dio durante la situación de estado de alarma motivado por la covid-19, mediante la publicación del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, cuya disposición adicional sexta atribuye la gestión del régimen de clases pasivas, hasta entonces atribuida a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda (a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, en el caso de los funcionarios militares), al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), entidad gestora de la seguridad social adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a partir de la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrolle la estructura orgánica básica del referido departamento ministerial³⁰.

normativa del Régimen General de Seguridad Social y la cuantía de las pensiones extraordinarias que por el mismo hecho causante hubieran correspondido en aplicación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, se financiará con cargo al crédito presupuestario de la sección 07 de Clases Pasivas del Presupuesto de Gastos del Estado. Las citadas aportaciones tendrán carácter mensual y se ordenarán por dozavas partes del crédito inicial. El mismo sistema de financiación se aplicará a las pensiones derivadas de atentado terrorista causadas por dicho personal según dispone la Disposición adicional primera del citado Real Decreto.

²⁹ Artículo 22.1 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero dispone: «Artículo 22.1: Corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Seguridad Social y clases pasivas, así como la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración y de políticas de inclusión».

³⁰ En este sentido, el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, había establecido como fecha para hacerse efectiva la adaptación normativa el 6 de octubre de 2020 (disposiciones adicional tercera y transitoria segunda .6).

En este sentido, el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, había establecido como fecha para hacerse efectiva la adaptación normativa el 6 de octubre de 2020 (disposiciones adicional tercera y transitoria segunda .6).

No obstante, el Tribunal Constitucional, por Sentencia 111/2021, de 13 de mayo de 2021 (Recurso de inconstitucionalidad 2295-2020), declaró inconstitucionales y nulas las disposiciones adicionales sexta y séptima, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, al no apreciar «la extraordinaria y urgente necesidad» que pudiera justificar el empleo del decreto-ley para llevar a cabo la regulación contenida en las disposiciones impugnadas por la circunstancia de la declaración del estado de alarma, en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la pandemia de covid-19. En este sentido, entiende el TC que nada impedía al Gobierno haber presentado un proyecto de ley que abordase las modificaciones legislativas del régimen de clases pasivas necesarias para acomodarlo a la decisión de traspasar su gestión al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero (Fundamento Jurídico 7).

Si bien, el TC con el fin de evitar el vacío normativo que se produciría en cuanto a la gestión del régimen especial de Clases Pasivas, estableció una excepción a la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el artículo 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, «para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como lo son en este caso los derechos de los beneficiarios de las prestaciones del régimen de clases pasivas. Estos podrían experimentar un perjuicio si las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 declaradas inconstitucionales fueran asimismo anuladas de forma inmediata». Por ello, difiere la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad hasta el 1 de enero de 2022 «a fin de que antes de que expire ese plazo se pueda proceder a sustituir la regulación declarada inconstitucional y nula (por incumplimiento del presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE) por la regulación legal pertinente» (Fundamento Jurídico 8).

Dicha regulación legal se llevó finalmente a cabo por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que consagra la definitiva atribución de la gestión de las prestaciones del Régimen de Clases Pasivas al INSS. No obstante, contempla en su Disposición transitoria tercera un régimen transitorio, atribuyendo temporalmente la gestión a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, hasta que se culmine

el proceso de adaptación de la gestión administrativa, contable, presupuestaria y financiera que permita la asunción definitiva de la gestión por el INSS.

No cabe duda de que la atribución de la gestión de las prestaciones del Régimen de Clases Pasivas al INSS representa un paso decisivo en el proceso de convergencia y simplificación e integración entre los distintos regímenes públicos de Seguridad Social, que obedece a una razón de eficiencia en la gestión, pero también responde a la búsqueda de la equidad y homogeneidad de la protección social de la población, reforzando el criterio legal de generalizar el tratamiento protector, otorgado actualmente por el RGSS como ideal de cobertura y referente del proceso reformista.

No obstante, el mantenimiento de la protección social que otorga el mutualismo administrativo, que sigue vigente y al cual siguen cotizando los funcionarios que hayan ingresado a partir del 1 de enero de 2011, permite hablar de un sistema mixto de protección, al que pertenecerán dicho grupo de funcionarios, que deberán cotizar al RGSS para percibir las pensiones de dicho Régimen, al mismo tiempo que seguirán cotizando a su correspondiente mutualidad para poder acceder a las prestaciones que otorga su acción protectora.

Por otra parte, declarada formalmente la extinción de uno de los dos mecanismos de cobertura de los regímenes de Seguridad Social de los funcionarios públicos, el Régimen de Clases Pasivas, ha resurgido con más fuerza el debate en torno a la justificación de la supervivencia en la actualidad del mutualismo administrativo, sobre todo, teniendo en cuenta que únicamente otorga protección a un pequeño colectivo de funcionarios de nuestro país. Asimismo se cuestiona el mantenimiento de tres regímenes mutualistas de funcionarios públicos, cuya normativa reguladora es, con algunos matices, prácticamente idéntica.

Ante esta situación, la doctrina mayoritaria se pronuncia, bien a favor de la extinción del mutualismo administrativo y su posterior integración en el RGSS; bien a favor del establecimiento de un único sistema de protección social mutualista para los funcionarios públicos que integre los tres existentes, terminando con la dispersión normativa y la complejidad subjetiva existente en la actualidad. Esta última opción parece la más acertada, teniendo en cuenta las evidentes semejanzas entre las tres mutualidades.

En todo caso, la pretendida integración en el Régimen General, exigirá un largo proceso de evolución y flexibilización, tanto de los regímenes de Seguridad social de los funcionarios, como del propio Régimen General de Seguridad Social que posibilite la coordinación interna y su deseable armonización a un nivel superior, pero respetando las peculiaridades de los funcionarios incorporados y garantizando los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

CONCLUSIONES

I. Las singulares características de peligro para su vida e integridad física, en las que los profesionales de la milicia desenvuelven su actividad, y su cercanía a las estructuras de poder, motivó que, desde la antigüedad, los poderes públicos prestasen mayor atención a este colectivo, reconociéndole, bien para compensarles por los peligros asumidos y sus lesivas consecuencias; bien para servirles de estímulo y elevar su moral, derechos y prestaciones sociales con antelación, a veces en siglos, a las que se reconocerán, con los años, al resto de los ciudadanos.

Así, desde la Baja Edad Media, los reyes aragoneses y castellanos, y también los primeros Monarcas de la Casa de Austria, promulgaron las primeras medidas dirigidas a velar por la salud de los hombres que defendían sus intereses con las armas, así como a proteger su vejez e invalidez y asistir a sus supervivientes. No obstante, no pasaron de ser concesiones de carácter graciable, individualizado y excepcional.

Será Alfonso X el Sabio, en Las Partidas, el primer monarca en reconocer en un texto legal el derecho del combatiente y de sus supervivientes, y consiguiente obligación de la Corona, a ser indemnizado cuando resultase herido o mutilado, falleciese o fuese hecho prisionero. El reconocimiento de este embrionario seguro, es claro exponente de la precocidad de la acción social en el ámbito castrense que se adelantará en varios siglos a la implantación del primer seguro laboral para el resto de los trabajadores.

II. Los Reyes Católicos se preocuparon por la salud de los integrantes de sus ejércitos, creándose en el siglo XVI los primeros excelentes hospitales militares, donde se prestaba asistencia sanitaria a los integrantes de aquel primer Ejército profesional y permanente.

Felipe II, será el primer monarca en reconocer las primeras pensiones de retiro para los integrantes de las Guardas de Castilla, que se extendieron a supuestos de incapacidad permanente, provocada por hechos de armas especialmente relevantes. Estas concesiones, representan una auténtica revolución social y serán el germen de las pensiones de retiro y de invalidez que reconocerán y regularán con carácter general a sus hombres de armas los monarcas en los siguientes siglos.

III. Durante el siglo XVII al descender el número de reclutas voluntarios, y con la finalidad de estimular a posibles futuros integrantes de sus ejércitos, los monarcas de las grandes potencias europeas consideraron necesario proteger también su vejez e invalidez. Con esta finalidad, Felipe IV (1632) reconocerá por primera vez con carácter general en un texto legal el derecho adquirido por cualquier militar «impedido por vejez, enfermedad o heridas» a percibir una pensión vitalicia, siempre que hubiese prestado 16 años de servicio activo o 10 combatiendo ininterrumpidamente, sentando las bases del reconocimiento del derecho a las actuales pensiones de retiro por edad y por incapacidad, lo que teniendo en cuenta el momento de total desamparo laboral del resto de la población representa un hito histórico de enorme magnitud.

Los Austrias continuaron la costumbre de los monarcas católicos de conceder algunas pensiones de viudedad y orfandad a familiares de militares, pero siempre de carácter graciable individualizado, y durante el reinado de Felipe II se crearon varios establecimientos para alojar y educar a huérfanos de los militares muertos en campaña. Dichas medidas representan un importante precedente de los mecanismos e instituciones protectoras de los supervivientes que verán la luz los siguientes siglos y en las que los hombres de armas y sus familiares serán un colectivo privilegiado.

IV. Durante el siglo XVIII, la política borbónica de ennoblecimiento de la milicia favoreció la profesionalización de la carrera de las armas en la que la nobleza ocupó una posición hegemónica, configurándose como un cuerpo profesional más de la compleja maquinaria del Estado central.

Los Borbones regularon las tasadas medidas de protección social que los Austrias habían concedido de manera graciable y puntual a los militares, engendrando una legislación tan garantista que el oficial del siglo XVIII terminará por considerar un derecho adquirido que el Estado le asegurase frente a la enfermedad, la vejez y la muerte.

La creación del Cuartel de Inválidos en 1706 para acoger a los cientos de heridos y mutilados que generó la Guerra de Sucesión, supone un importante precedente histórico de la protección legal de la discapacidad y representa un nuevo hito histórico de extraordinaria magnitud desde el punto de vista social.

La Ordenanza general de 1728, consagró definitivamente la distinción entre pensiones de invalidez por edad, y las concedidas por lesiones originadas en acto de servicio, lo que constituye un claro precedente del futuro derecho a la pensión de retiro y el de ser indemnizado por las lesiones sufridas durante el servicio de las armas. Y unos años más tarde, las famosas Ordenanzas de 1768 de Carlos III, ampliaron el derecho a disfrutar de una pensión de jubilación a cualquier sargento y soldado discapacitado «por su edad o achaques», importante precedente de la pensión de retiro por incapacidad.

V. A partir de mediados del siglo XVIII, mientras los trabajadores de la naciente industria se organizan en las Sociedades de Socorros Mutuos, en un principio prohibidas y perseguidas por el Estado, ese mismo Estado crea los denominados Montepíos oficiales, destinados a auxiliar a los funcionarios y a sus familias.

El primer montepío oficial que se creó fue el Montepío Militar en 1761, con el objetivo de asistir a los familiares de los muchos oficiales fallecidos durante la Guerra de Sucesión. La fundación del Montepío militar, representa el primer antecedente de previsión social en el sentido de intervención del Estado en la protección de determinados riesgos sociales, y constituye el germen del Sistema de Clases Pasivas del Estado.

VI. A comienzos del siglo XIX, por influencia del liberalismo, se llevó a cabo una profunda transformación tanto de la estructura y organización de los ejércitos, como de su composición social, que pasará a estar compuesto mayoritariamente por clases medias.

Los nuevos oficiales de clase media, bien formados en Academias militares, consiguieron que el Estado corporativizara definitivamente la carrera de las Armas, lo que afectará, entre otros aspectos, a la regulación cada vez más garantista y completa de sus derechos sociales consiguiendo importantes prestaciones sociales que les fueron convirtiendo en el colectivo socialmente más protegido de la sociedad española del momento.

En 1828 se reconoció el inalienable derecho de los militares a percibir pensiones de retiro, «por heridas recibidas del enemigo o por largos servicios según la antigüedad o número de años de servicio», contemplando, tanto, las pensiones de retiro por edad como las que en la actualidad se conceden por incapacidad permanente para el servicio. No cabe duda del trascendental hito social que representa en este momento histórico el reconocimiento de estas pensiones si tenemos en cuenta la situación de total desamparo social del resto de la población.

La asistencia sanitaria militar se encomendó al Cuerpo de Médicos-Cirujanos del Ejército a los que asignaban también la función de asistir gratuita-

mente a los familiares más directos de los oficiales de su Unidad, como médicos de cabecera, de ellos y de sus familiares. Ello hizo que durante más de un siglo la oficialidad fuese el único colectivo laboral español asegurado frente a cualquier problema de salud que afectase a su núcleo familiar.

VII. Durante el reinado de Alfonso XII, la profesión militar se burocratizó, y la oficialidad se convirtió en un colectivo fuertemente corporativizado, centrado en la dirección y administración de los ejércitos, y cada vez más distanciado de las instituciones políticas y sociales. Como consecuencia de ello, se asiste a un notable incremento de las medidas de protección social militar de índole corporativo que afectarán, principalmente, a la discapacidad, a la asistencia sanitaria, a la orfandad y a la viudedad.

En 1877 se elaboró el primer cuadro de inutilidades lo que representa un importantísimo precedente de los baremos para la determinación de los grados de discapacidad. Y, en el ámbito de la asistencia sanitaria, además de recibir los militares y sus familias asistencia sanitaria gratuita por los médicos militares, incluso domiciliaria, se les permitió, contratar, en ausencia de aquellos en su lugar de residencia, los servicios de un facultativo civil, con cargo al Estado, lo que representa un claro privilegio para los militares y sus familiares, en comparación con los demás asalariados de la época.

VIII. Durante el primer tercio del siglo XX asistimos a la implantación y expansión progresiva de los seguros sociales por los que el Estado se comprometía a cubrir determinados riesgos de la población laboral más desfavorecida.

La «cuestión social» incidió inevitablemente en la Institución castrense, manifestándose, principalmente, en la aplicación de la Ley de accidentes de trabajo al personal civil dependientes de la Administración militar y en la organización de sociedades de socorros mutuos para dicho personal civil, así como para las clases de tropa de segunda categoría, y en el reconocimiento a estos últimos de las pensiones de retiro y viudedad.

En 1926 fue aprobado el primer Estatuto de Clases Pasivas, consolidándose, a partir de entonces, el Régimen de Clases Pasivas como un sistema distinto y separado del régimen de protección social de los trabajadores por cuenta ajena, que evolucionará de forma diferente, marcado aquel por unos rasgos que le son propios: régimen que otorga exclusivamente pensiones, gestionado directamente por el Estado, y que se financia con cargo a los Presupuestos del Estado, como un coste de personal más.

IX. Como consecuencia del amplio desarrollo que, desde los años treinta del siglo XX, tuvo la legislación de previsión social de los trabajadores por cuenta ajena, en los años cincuenta, se asiste a una sobrevenida inferioridad de

la cuantía de las pensiones de clases pasivas como consecuencia de la congelación de los sueldos presupuestarios durante muchos años.

Ello motivó el resurgimiento y proliferación de las Mutualidades de funcionarios que trataban de paliar y complementar la insuficiencia de las pensiones que concedía el régimen de clases pasivas. Esta dualidad en el sistema protector de los funcionarios: Clases pasivas /Mutualismo persistirá y llegará hasta nuestros días.

X. Durante el régimen franquista, mientras se generalizaba y perfeccionaba el sistema de previsión social de los trabajadores, los mecanismos de protección social específicamente castrenses, otro hora privilegiados, entraron en clara decadencia.

La causa fue la falta de recursos financieros debida, entre otros motivos, a la necesidad de mejorar y modernizar las instalaciones y equipamientos de la Sanidad Pública, lo que mermó el presupuesto de los ministerios militares, siendo la Sanidad militar la que más sufrió los recortes presupuestarios, comenzando un proceso de progresivo e irreversible deterioro.

XI. Con la LSS de 1966, se instaura en España la Seguridad Social como un sistema unitario, asentado en los principios de universalidad subjetiva, generalidad objetiva, igualdad y unidad protectora, y solidaridad financiera.

No obstante, reconociendo la existencia del consolidado y complejo sistema de protección social de dos grandes colectivos: de un lado, el de los funcionarios de la Administración Central, y de otro, el integrado por militares, guardias civiles y policías armados, la LSS contempló la creación de sendos regímenes especiales, perpetuando de esta manera se perpetuó el doble mecanismo de protección del colectivo funcional -Derechos Pasivos/Mutualismo- y su independencia del sistema global de Seguridad social creado por la LSS, que ha llegado hasta nuestros días.

En los siguientes años, paralelamente al desarrollo normativo del sistema de Seguridad Social, y, con independencia de él, se produjeron avances en la regulación del antiguo sistema de protección social de los funcionarios públicos, pero manteniendo su estructura y fragmentación. El Régimen de Clases Pasivas continuó otorgando exclusivamente pensiones de jubilación, y por muerte y supervivencia, lo que determinó el mantenimiento del Mutualismo Administrativo como sistema complementario, lo que unido al sistema de Ayuda Familiar sumaban tres mecanismos distintos para un único sistema de protección.

XII. A principios de los años setenta, ante la desigualdad y fragmentación del sistema mutualista de los funcionarios, se abordó su necesaria reforma, creándose, no uno, sino tres Regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos, integrados, respectivamente, por tres mecanismos

de cobertura, independientes y compatibles: el de Derechos Pasivos, el de Ayuda Familiar, y el del Mutualismo Administrativo gestionado por tres grandes Mutualidades: MUFACE, ISFAS y MUGEJU.

El RSSFA creado por Ley 28/1975, de 27 de junio, y desarrollado por su Reglamento de 1978, tuvo desde su origen una amplia vocación de cobertura subjetiva contemplando un amplísimo colectivo protegido integrado por el personal en activo y retirado del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, la Guardia Civil, Policía Armada, tropa y marinera de reemplazo, alumnos de las Academias, Escuelas y otros Centros de Instrucción, funcionarios civiles al servicio de la Administración militar, más a sus familiares y supervivientes.

Con respecto a la acción protectora, el ISFAS vino a otorgar a todo su colectivo, junto con la tradicional prestación de asistencia sanitaria, las prestaciones económicas por incapacidad transitoria para el servicio; prestaciones económicas y recuperadoras, en su caso, por inutilidad para el servicio; prestaciones de asistencia social y servicios sociales.

XIII. Si bien la actual LGSS/2015 continúa justificando la existencia de Regímenes especiales de Seguridad Social para determinados colectivos profesionales, como son los funcionarios, se mantiene el reforzamiento legal de la tendencia hacia la homogeneidad y convergencia con el RGSS, como paradigma y eje referente del Sistema de Seguridad Social, habiéndose puesto en marcha diversos procesos de integración gradual y progresiva de los Regímenes especiales de diversos colectivos profesionales, en el RGSS.

Un paso decisivo en la tendencia hacia la reconducción de los Regímenes funcionariales de Seguridad Social hacia el Régimen General, tuvo lugar con el Real Decreto ley 13/2010, de 3 de diciembre, que acuerda la inclusión en el RGSS de los funcionarios públicos y de otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011, lo que supuso el inicio del fin del sistema de clases pasivas. No obstante, dicha integración solo afecta a las pensiones, quedando a salvo las prestaciones de incapacidad temporal, maternidad y paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, las indemnizaciones por acto de servicio, la asistencia sanitaria y la prestación farmacéutica, que seguirán rigiéndose por las normas del Mutualismo Administrativo

Finalmente, la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, consagra la definitiva atribución de la gestión de las prestaciones del Régimen de Clases Pasivas al INSS.

XIV. Declarada formalmente la extinción de uno de los dos mecanismos de cobertura de los Regímenes de Seguridad social de los funcionarios públicos, el régimen de Clases Pasivas, se ha reabierto con más fuerza el debate en

torno a la justificación de la supervivencia, en la actualidad, del mutualismo administrativo, sobre todo, teniendo en cuenta que únicamente otorga protección a un pequeño colectivo de funcionarios de nuestro país.

Ante esta situación, la doctrina mayoritaria se inclina bien, a favor de la extinción del mutualismo administrativo y su posterior integración en el RGSS; bien a favor del establecimiento de un único sistema de protección social mutualista para los funcionarios públicos que integre los tres existentes, terminando con la dispersión normativa y la complejidad subjetiva existente en la actualidad. En todo caso, la pretendida integración en el Régimen General, exigirá un largo proceso de evolución y flexibilización, tanto de los regímenes de Seguridad social de los funcionarios, como del propio Régimen General de Seguridad Social que posibilite la coordinación interna respetando las peculiaridades de los funcionarios incorporados y garantizando los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

El tiempo lo dirá, pero todo apunta a que el mutualismo administrativo, y, por tanto el militar, tal y como hoy lo conocemos, y que no es sino fruto de la evolución de aquellas pioneras medidas e instituciones protectoras que desde la Baja Edad Media protegieron a los hombres de armas y a sus familias, pronto solo será el recuerdo de un glorioso pasado, si bien nunca se le podrá negar su relevante contribución en la configuración de lo que hoy conocemos como Seguridad Social, pieza fundamental de nuestro Estado Social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón, *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Ed. de la Revista del Trabajo, Madrid, 1975.
- ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón y GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, *Compendio de Seguridad Social*, Tecnos, 1991.
- ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón y GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, *Las pensiones de los funcionarios públicos en España*, Mapfre, Madrid, 1988
- ALLI TURRILLAS, Juan Carlos, *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*. INAP, Madrid, 2000.
- «La reforma de las leyes militares en el contexto de los cambios en la seguridad y la defensa», *RAP*, N.º 174, Madrid, 2007.
- ALMANSA PASTOR, José Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, editorial Tecnos, Madrid, 1989.
- ALMIRANTE, J., *Diccionario militar, Etimológico, Histórico, Tecnológico*, Madrid, Imp. y lit. del depósito de la Guerra, 1869
- *Bibliografía militar de España*, Madrid, Imp. M. Tello. 1876; *Bosquejo de la historia militar de España*, Imp. Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1923;
- *Estudios militares. Antología. Arte Militar, Historia, Bibliografía*, Madrid, Ed. Ejército, Madrid, 1943.
- ALONSO OLEA, Manuel, *Instituciones de la Seguridad Social*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.
- ALONSO OLEA, Manuel y SERRANO GUIRADO, Enrique, *La Seguridad Social de los Funcionarios Públicos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957,
- ÁLVAREZ JUNCO, José, *La ideología política del anarquismo español (1868-1910)*, Siglo XIX, España editores, Madrid, 1976.

- ÁLVAREZ ROESETE, Arturo, «Elaborados con calma, ejecutados con prisa. El avance de los seguros sociales del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950», *La previsión social en la historia*, Edit. Siglo XXI, Madrid, 2009.
- ALVIRA MARTÍN, Francisco y otros (componentes del Comité de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad del Consejo Superior de Investigaciones Científicas), «La enseñanza militar en España: un análisis sociológico», CIFAS, Madrid, 1986.
- ANDÚJAR CASTILLO, Francisco, *Los militares en la España del siglo XVIII. Un estudio social*. Editorial de la Universidad de Granada, Colección Chronica Nova, Granada, 1991.
- *Ejército y militares en la Europa moderna*, Editorial Síntesis, Colección de Historia Universal Moderna, Madrid, 1999.
- «Aproximación al origen social del ejército de los militares en el siglo XVIII (1700-1724)», en *Chronica Nova*, n.º 10, Madrid, 1979.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, «Servicios de inteligencia: un estudio comparado», en *Cuadernos de estrategia*, N°127, (Ejemplar dedicado a: Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional), Madrid, 2004.
- ARCADIO DEL CASTILLO, «Augusto, el Ejército romano y el problema: una posible explicación», en *Ejército y Sociedad*, Universidad de León, León, 1986.
- ARTOLA, Miguel, *Diccionario Biográfico*, y de *Instituciones*, tomos 5 y 6 respectivamente, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- ÁVALOS MUÑOZ, L.M., «Antecedentes históricos del mutualismo», en *Las entidades de previsión social en España*, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 12, Madrid, 1991.
- AZNAR EMBID, S, *El Instituto Nacional de Previsión. Recuerdos de tiempo viejo*, Pub. del INP, Madrid, 1946.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, «El fin de la posmodernidad y el retorno a los valores», en *Valores y conflictos. Aproximación a la crisis*, Monografías 132, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, febrero 2013.
- BARADO, F., *Museo militar. Historia del ejército español, armas, uniformes, sistemas de combate, instituciones, organización del mismo desde los tiempos más remotos hasta nuestros días*, Barcelona, 1884.
- BARCELONA LLOP, Javier, «La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal», *RAP*, n.º110, mayo-agosto 1986.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1988.
- BLASCO LAHOZ, José Francisco, LÓPEZ GANDÍA, Juan y MOMPALER CARRASCO, M^a Ángeles, *Los regímenes especiales de la Seguridad Social*, 4^a edición, Tirant, Valencia, 2005.
- BORREGUERO BELTRÁN, Cristina, *El reclutamiento militar por quintas en la España del siglo XVIII. Orígenes del servicio militar obligatorio*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989.

- *Diccionario de Historia Militar: Desde los reinos medievales hasta nuestros días*, Barcelona, 2000.
- BUSQUETS, Julio y FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina, «La enseñanza militar en España», Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CIFAS, Madrid, 1986.
- CANOSA USERA, Raúl, *Configuración constitucional de la jurisdicción militar*, Poder Judicial, n.º 34, Madrid, junio 1994.
- CAPEL SÁEZ, Horacio, SÁNCHEZ, Joan Eugeni, MONCADA, y Omar, *De Palas a Minerva. La formación científica y la estructura institucional de los ingenieros militares en el siglo XVIII*, CESIC, Madrid, 1988.
- CARASA, Pedro, «De la cultura de la protección a la cultura de la previsión», en *La previsión social en la historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2009.
- «La previsión social hasta el fin del Antiguo Régimen», *La previsión social en la historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2009.
- CARDONA ESCANERO, Gabriel, en «La influencia de los modelos extranjeros», en *Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España Contemporánea*, Universidad de Granada, Granada, 2009.
- CARMONA GARCÍA, José Ignacio, «La asistencia social en la España de los Austrias» en *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*. Seminario de Historia de la Acción Social, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- CARRASCO BELINCHÓN, Julián, «El sistema de Clases Pasivas y de Seguridad Social de los funcionarios públicos estatales. Su revisión», *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1962.
- CASADO BURBANO, Pablo, *Las fuerzas armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Edersa, Madrid, 1982.
- CASTRO ALFIN, Demetrio, en «Las necesidades sociales y su cobertura: 1800-1865», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión, Informes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- CEPEDA GÓMEZ, José, en «El pronunciamiento, ¿una apuesta por el liberalismo? », en *Guerra, Ejército y sociedad en el nacimiento de la España contemporánea*, MADOC-Universidad de Granada, Granada, 2009.
- «La época de Carlos IV: crisis del Ejército Real Borbónico», en *Fuerzas Armadas Españolas*, tomo II, Madrid, Alhambra, 1985.
- «La crisis del Ejército Real y el nacimiento del Ejército Nacional», en *Actas del Congreso sobre Ejército, Ciencia y Sociedad*, Universidad de Alicante y Fundación Juan Gil Albert, 1993.
- «El Ejército de Carlos IV» en *Aproximación a la historia militar de España*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.
- CERDÁ Y RICHART, Baldomero, *Teoría general de la previsión y sus formas*, Barcelona, Bosch, 1945.

COLECCIONES LEGISLATIVAS:

- *Colección de los Decretos y Órdenes generales expedidos por las Cortes ordinarias y extraordinarias que comprende las Cortes celebradas desde 1810 a 1814 y desde 1820 a 1823*, Madrid, Imprenta Nacional, 1810-1823.
 - *Decretos del Rey nuestro Señor Don Fernando VII y Reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías de Despacho Universal y Consejos de S.M.*, Madrid, Imprenta Real, 1816-1834.
 - *Decretos de la Reina nuestra Señora Doña Isabel II, dados en su Real nombre por su Augusta Madre la Reina Gobernadora, y Reales órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías de Despacho Universal y Consejos de S.M.*, Madrid, Imprenta Real, 1834-1836.
 - *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes, y de los Reales decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías de Despacho*, Madrid, Imprenta Nacional, 1837-1846.
 - *Colección legislativa de España (continuación de la Colección de decretos)*, Madrid, Imprenta Nacional, 1847-1874.
 - *Colección legislativa del Ejército*, Madrid, Depósito de la Guerra, 1875-1899.
 - *Colección legislativa del Ejército*, Madrid, Depósito Geográfico e Histórico del Ejército, 1900-1931.
 - *Legislación del Nuevo Estado. Decretos, órdenes y disposiciones*, Burgos, Imp. Aldecoa, 1937-1939.
 - *Colección legislativa del Ejército*, Madrid, Servicio Geográfico del Ejército, 1940-1984.
 - *Colección legislativa del Ministerio de Defensa*, Madrid, Secretaría General Técnica, 1985-1999.
- COMÍN, FRANCISCO, «Los presupuestos de las Fuerzas Armadas», en *Historia Militar de España, Edad Contemporánea I. El siglo XIX*, Comisión española de Historia Militar, Real Academia de la Historia, Ministerio de Defensa Madrid, 2015
- CONDE GARCÍA, FRANCISCO JAVIER, *Teoría y sistema de las formas políticas*, 1.^a ed., Madrid, 1914.
- CUENCA TORÍBIO, JOSÉ MANUEL, en «Política y Milicia», *Historia Militar de España, Edad Contemporánea, II, De 1898 a 1975*», Comisión española de Historia Militar, Real Academia de la Historia, Ministerio de Defensa, Madrid, 2016,
- CUESTA BUSTILLO, JOSEFINA, *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. 2. Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Salamanca, 1988.
- *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, 1988.

- *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*, CES, Madrid, 1994.
- DE CEBALLOS, Jerónimo, «*Arte Real para el buen gobierno de Reyes y Príncipes y de sus vasallos*», Imprenta de Diego Rodríguez, Toledo, 1623.
- DE TORRES DIEZ-MADROÑERO, Piedad, «La integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir del 1 de enero de 2011: Diferencias destacables con el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n.º 104, Madrid, 2013.
- DEL PESO Y CALVO, Carlos, «De la protección gremial al sistema de la seguridad social», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, Vol. 10, n.º 26, Madrid, 1966.
- DÍEZ-ALEGRÍA, Manuel, *Ejército y sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- DÍEZ RODRÍGUEZ, Fernando, «La previsión social hasta el fin del Antiguo Régimen», en *La previsión social en España*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2009.
- DOLZ LAGO, M.J, *El Régimen Especial de Seguridad social de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado*, Tiran-Monografías, 2004.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, en «La reconstrucción del Estado español por los primeros Borbones», en *Estudios de Historia social y económica de España*, Granada, 1987.
- DONDÉRIS GUASTAVINO, Amparo, e ISABEL SÁNCHEZ, José Luis, *Historia de las Instituciones y Colegios de Huérfanos del Ejército de Tierra*, Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, Madrid, 1996.
- ENRIQUE DE LA VILLA, Luis, «La previsión social mutualista de los funcionarios públicos», *RAP*, n.º 40, Madrid, 1963.
- ESPARZA, José Javier, en *Tercios. Historia ilustrada de la legendaria infantería española*, La esfera de los libros, Madrid, 2018.
- ESTÉBAN DE VEGA, Mariano, *La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular*, UNED, Instituto de Historia social, Valencia, 1992.
- FARIÑA BUSTO, L., «Sobre las situaciones militares», en *REDEM* nº39 (enero-junio 1982), Madrid.
- FEIJÓO GÓMEZ, Albino.: *Quintas y protesta social en el siglo XIX*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ BASTARRECHE, Fernando: *El Ejército español en el siglo XIX*, Siglo XIX, Madrid, 1978.
- FERNÁNDEZ DURO, Carlos, «*La Marina de Castilla desde su origen y pugna con la de Inglaterra hasta la refundición en la Armada española*», Antonio Cánovas del Castillo (ed.), *Historia general de España*, Madrid, El Progreso Editorial, tomo XVIII, 1891.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Isidro, *Los derechos fundamentales de los militares*, SEGEN-TE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «La reforma del ámbito competencial de la jurisdicción militar», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, mayo-agosto, Madrid, 1991.
- «La competencia de la jurisdicción militar tras la reforma del Código de Justicia Militar», en *El Poder Judicial*, vol, II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- FRIEYRO DE LARA, Beatriz: *De campesino a soldado. Las quintas en Granada (1868-1898)*, Universidad de Granada, Colección Chronica Nova, Estudios históricos, Volumen 80, Granada, 2002.
- *Ejército y sociedad en España, 1902-1923*, Memoria inédita de licenciatura presentada en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, 1998.
- Nueva guía para la investigación sobre los Ejércitos de la España contemporánea, IUGM, Madrid, 2016.
- «Nueva base social del militar de carrera en España», en *Guerra, Ejército y sociedad en el nacimiento de la España contemporánea*, MADOC-Universidad de Granada, Granada, 2009.
- GARCÍA DE LA RASILLA ORTEGA, M^a Carmen, «El Montepío Militar. La asistencia social en el Ejército de la segunda mitad del siglo XVIII», *Revista de Historia Militar*, 63, Madrid, 1987.
- GARCÍA FERNANDEZ, Javier, «El nuevo modelo de enseñanza militar en España», *Revista Española de Derecho Militar* n.º 94, julio/diciembre 2009, Madrid.
- GARCÍA, Francisco, «Información y terrorismo: nuevos retos para la Seguridad, el papel de los Servicios de Inteligencia: Visión española del África Subsahariana», en *Documentos de Seguridad y Defensa*, CESEDEN, Madrid, 2006,
- GARCÍA LAFORGA, Agustín, *Mutilados de Guerra por la Patria: Historia (Soldados viejos y estropeados). Siglos XVI al XX*, Imprenta del heraldo de Aragón, Zaragoza, 1970.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho Administrativo*, 8ª edición, por Martínez Useros, Madrid, 1962.
- GARCÍA PADILLA, Margarita, «Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975) » en VV.AA, *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- GARCÍA SÁNZ, Benjamín, en «Ejército y sociedad», *Valores y conflictos. Aproximación a la crisis*, Monografías 132, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Madrid, febrero 2013.
- GASCÓN Y MARÍN, José, «El Ansia de Seguridad Social domina el Mundo», *Boletín de Información del INP*, noviembre, 11, Madrid, 1943.
- «Los planes de la Seguridad social de la Beneficencia al Seguro», Publicaciones INP, Madrid, 1944.

- GIMÉNEZ VICENTE, F, *El Instituto Nacional de Previsión. Notas sobre su desarrollo*, Pub. del INP, Madrid, 1930.
- GOLDSWORTHY, A.: «*The complete Roman Army*», Thames & Hudson, London, 2003.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Mariano, en su *Enciclopedia Jurídica Española*, Tomo XXIV, Francis Seix, Barcelona, 1910.
- GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo y NUÑO RUBIO, José Luis, *Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*, edit. Marcial Pons, Madrid, 1997.
- GUAITA, Aurelio, *Administración Pública y Defensa Nacional*, Estudios Administrativos, Madrid, 1931.
- *Derecho Administrativo Especial*, vol, I, 3ª edición, Librería General, Zaragoza, 1969.
- GUILLÉN TATO, Julio, *Los tenientes de Navío Jorge Juan Santacilia y Antonio de Ulloa y de la Torre Guiral y la medición del meridiano*. Madrid, 1936.
- GUILLÉN, Ana María, *La política de previsión social en el marco de la Unión europea*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1996.
- «The Emergence of the Spanish Welfare State (1876-1923): The Role of Ideas in the Policy Process», *International Journal of Political Economy*, 1990.
- *El Origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): el papel de la idea en la elaboración de políticas públicas*, Estudio/Working Paper, 1990/10, Madrid, Fundación J.March, 1990.
- GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, Mercedes, «Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo», *Historia de la Acción Social Pública en España, Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- HEREDIA, C y GARCÍA SÁNCHEZ, R., «El retiro obrero obligatorio en España: génesis y desarrollo (1917-1931)», *Estudios de Historia Social*, 1980.
- HERRÁIZ DE MIOTA, César, «Los Montepíos militares del siglo XVIII como origen del sistema de clases pasivas del Estado», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Economía y Sociología*, 56, Madrid, 2005.
- HERRERO FERNÁNDEZ-QUESADA, María Dolores, *La enseñanza militar ilustrada. El Real Colegio de Artillería de Segovia*, BCA, Segovia, 1990.
- «Ciencia y Milicia en el siglo XVIII, Tomas de Morla, artillero ilustrado», Patronato del Alcázar de Segovia, 1992.
- HERRERO FERNANDEZ-QUESADA, María Dolores, MACÍA MARTÍN, A. y MARTÍNEZ CORTÉS, I., *Fondos documentales de la Guerra de la Independencia en la colección Blake del Archivo General Militar de Madrid*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.
- ISABEL SÁNCHEZ, José Luis, *Historia de las Instituciones y Colegios de Huérfanos del Ejército de Tierra*, Patronato de Huérfanos del Ejército de Tierra, Madrid, 1996.
- JORDANA DE POZAS, Luis, «La Seguridad social de los funcionarios públicos en España», *Cuadernos de Política Social*, n.º 12, Madrid, 1951.
- *El Instituto Nacional de Previsión*, Pub. del INP, Madrid, 1925.

- *Características del Seguro Español de Enfermedad*, Madrid, Publicaciones del INP, n.º 587, Madrid, 1944.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan, «Comentarios a la nueva Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos», Documentación Administrativa, Madrid, 1975.
- KAMEN, Henry, «*El gran duque de Alba*», La esfera de los Libros, Madrid, 2005.
- KRAUSE, Marianne, «La legislación sobre Beneficencia y su práctica en el cambio de siglo», *Historia de la Acción Social Pública en España, Beneficencia y Previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- LAFUENTE, Antonio y MAZUECOS, Antonio, *Los caballeros del punto fijo. Ciencia, política y aventura en la expedición geodésica hispanofrancesa al virreinato del Perú en el siglo XVIII*, CESIC, Madrid, 1987.
- LAS PARTIDAS, «*Las Siete Partidas del Sabio Rey don Alfonso Nono (sic) por las cuales son deremidas y determinadas las cuestiones y pleytos que en España ocurren*», Venecia, Imp. de Francisco de Velasco, 1528.
- LE BOHEC, Y., *El ejército romano*, Ariel, Barcelona, 2004.
- LÓPEZ ALONSO, Carmen, «La acción pública no estatal», en *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan y MOMPALER CARRASCO, M^a Ángeles, «La protección social de los funcionarios públicos. Regulación actual y perspectivas ante los sistemas privados de pensiones», RDS n.º 25/2004, Madrid, 2004.
- LÓPEZ GARCÍA, Juan, «La convergencia entre regímenes de Seguridad Social», *Temas Laborales*, Revista andaluza de trabajo y bienestar social n.º 81/2005.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego, «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *RAP*, n.º 100-102, enero-diciembre, 1983.
- LÓPEZ LORENZO, Ángeles, *La protección social de los funcionarios públicos*, Editorial de la Universidad de Granada, 2007.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- «La evolución democrática de la defensa nacional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 80, Madrid, mayo-agosto 2007.
- LORRAINE WHITE, *Los Tercios en España: el combate*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1998.
- MARCHENA FERNÁNDEZ, Juan, «*Oficiales y soldados en el Ejército de América*», Escuela de Estudios Hispano-Americanos, CSIC, Sevilla, 1983.
- MARÍA DE SOTTO, Serafín, Conde de Clonard, *Historia orgánica de las armas de Infantería y Caballería españolas, desde la creación del Ejército permanente hasta el día*, Madrid, 1847.
- *Memoria histórica de las Escuelas Militares*, 1847.
- MARRADES, Pedro, *El camino del Imperio*, Espasa Calpe, Madrid, 1943.
- MARTÍN GRANIZO, A., *D. Jose Maluquer y Salvador y el Instituto Nacional de Previsión*, Revista del Trabajo, N.º 1: 47-64, Madrid, 1962.

- MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando, *Una pica en Flandes. La epopeya del Camino Español*, Editorial Edaf, Madrid, 2007.
- MAS CHAO, Andrés, «El soldado español de los Tercios», *El Ejército y la Armada de Felipe II ante el IV centenario de su muerte*, Monografías del CESEDEN, 22, Ministerio de Defensa, Madrid, octubre, 1997.
- MASSÓNS, José M^a, *Historia de la Sanidad Militar española*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 1994.
- MAZA ZORRILLA, Elena, «La previsión social contemporánea desde 1900», en *La previsión social en la Historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1990.
- MIQUEL IBARGUEN, Luis Miguel, «Clases Pasivas», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo II, Madrid, 1884.
- MONEREO PEREZ, José Luis, «El derecho a la Seguridad Social (artículo 41 CE)», en *VV. AA. Comentarios a la Constitución Social Económica de España*, Editorial Comanes, Granada, 2002.
- «Proceso de convergencia e integración de los regímenes de seguridad social: significación y aspectos críticos», en *Temas Laborales, Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 112/2011, Madrid, 2011.
- MONTEJO Y ROBLEDO, Bonifacio, «*Medicina legal militar. Inválidos*». *La Gaceta de Sanidad Militar*, IX y X, 1883-1884, *passim*.
- MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. I, Orígenes y antecedentes de la Previsión social*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1988.
- «La previsión social contemporánea antes del intervencionismo del Estado», en *La previsión social en la Historia, Actas del VI Congreso de Historia Social de España, Vitoria, 3-5 de julio de 2008*, Editorial siglo XXI, Madrid, 2009.
- MONTOYA MELGÁR, Alfredo, «La seguridad social española: Notas para una aproximación histórica», *Revista del Trabajo*, n.º 54-55, 1977.
- MORATINOS PALOMERO, P. y PÉREZ GARCÍA, J.M., «Algunas connotaciones médico-sanitarias en la organización militar en los siglos XV y XVI», *Actas de las II Jornadas Nacionales de Historia Militar*, Málaga, 1993.
- MUCHOZ MACHADO, Santiago, «La sanidad pública en España. Evolución histórica y situación anual». Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.
- MUÑIZ Y TERRONES, José, *Ordenanza de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos. Anotadas e ilustradas por artículos con las Leyes, Decretos, Ordenes y Circulares expedidas y vigentes hasta la fecha de esta edición*, 4 tomos. R. Velasco Impresor, Madrid, 1880.
- MUÑOZ ALONSO, José Manuel, «Derecho Administrativo Militar», vol. II, *El Estatuto personal*, Editorial Central de Artes Gráficas, S.A, Madrid, 1989.
- NAVARRO SANCHÍS, F.J., «Diez puntos de reflexión sobre la Ley Orgánica de la Defensa Nacional», en *Revista de Derecho Militar*, n.º 15, Madrid, (enero, 2006).

- ORTIZ DE ZARATE, José Ramón, «El problema de la enseñanza militar en una situación de guerra», *Guerra, Ejército y Sociedad en el nacimiento de la España Contemporánea*, Universidad de Granada, Granada, 2009.
- PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA, J., «El régimen de los generales», *La subversión contemporánea y otros estudios*, Narcea, Madrid, 1971.
- PALANCÁR, M., «El cincuentenario del Instituto Nacional de Previsión», *Revista de Derecho del Trabajo*, N.º 26:34-35, Madrid, 1958.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, «Toque de silencio por la Justicia Militar», *RAP*, n.º 127, enero-abril, Madrid, 1992.
- PARKER, Geoffrey, *El ejército de Flandes y el Camino Español, 1567-1659. La logística de la victoria y derrota de España en las guerras de los Países Bajos*, Madrid, Alianza, 1985
- PARRILLA HERMIDA, Miguel, «Un documento sobre nuestros hospitales de campaña en Flandes en el siglo XVI», *Revista de Historia Militar*, 25, Madrid, 1968.
- «Un documento sanitario-castrense del siglo XV. El albalá de los Reyes Católicos en la Guerra de Granada», *Revista de Historia Militar*, 30, Madrid, 1971.
- «El hospital militar español de Malinas en los siglos XXVI y XXVII, recopilado y precedido de una narración sucinta acerca de la hospitalización en España», *Servicio Geográfico del Ejército*, Madrid, 1964.
- PAYNE, Stanley G., «La Política», *Franquismo. El juicio de la historia*, coordinador, GARCÍA DELGADO, José Luis, Temas de hoy, Madrid, 2000.
- PEÑARRUBIA IZA, Joaquín María, *Presupuestos constitucionales de la función militar* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- PEREA YÉBENES, Sabino, «Asociaciones militares en el Imperio Romano (siglos I-III) y vida religiosa (I parte)», *Revista de Ciencias de las religiones*, n.º 1, Madrid, 1996.
- PORTUGUÉS, Joseph Antonio, *Colección general de las Ordenanzas Militares, sus innovaciones y aditamentos*, Madrid, Imp. De Antonio Marín, 1764.
- PUÉLL DE LA VILLA, Fernando, *Historia de la protección social militar (1265-1978). De la Ley de Partidas al ISFAS*, Instituto Social de las Fuerzas Armadas, Madrid, 2008.
- «El reformismo militar durante la Restauración y la Regencia», *Historia social de las Fuerzas Armadas españolas*, Alhambra, tomo III, Madrid 1986.
- *El soldado desconocido: de la leva a la mili (1700-1912)*», Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- *Historia del Ejército en España*, segunda edición, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- «El ejército nacional. Composición y organización», *Historia militar de España, Edad contemporánea I. El siglo XIX*, VV AA, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020.
- «La protección de la discapacidad en los Ejércitos: una mirada retrospectiva» en, *Apuntes y reflexiones sobre discapacidad militar. Actas del IV Seminario Internacional sobre Discapacidad Militar*, Universidad de Granada, Granada, 2014.

- QUIROGA VALLE, M. ^a Gloria, «El papel alfabetizador del Ejército de Tierra español (1893-1954)», *Revista de Historia Económica*, XVIII, n.º 2, Madrid, 2000.
- RIBOT GARCÍA, Luis, «El Ejército de los Austrias. Aportaciones recientes y nuevas perspectivas», *Temas de Historia Militar*, Madrid, 1983.
- RIESCO TERRERO, Ángel, «La Ordenanza e Instrucción del General Farnesio», Bruselas (1587), en *El Ejército y la Armada de Felipe II ante el IV centenario de su muerte*, Monografías del CESEDEN, 22, Ministerio de Defensa, Madrid, octubre, 1997.
- RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio, *La Seguridad Social de los Empleados, Cargos y Servidores Públicos*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana, «La necesaria integración de la protección social de los funcionarios públicos en el Régimen General de Seguridad social. Una tarea pendiente», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Estudios Financieros*, n.º 183, Madrid, 1998.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Julio, «Breve visión de la asistencia sanitaria en las legiones romanas alto imperiales», *Revista de Historia Militar*, vol. 74, 1993.
- ROJO LLUCK, Vicente, *El Ejército como institución social*, Madrid, 1968.
- ROLDÁN HERVÁS, José Manuel, «La incidencia del Ejército romano en el poblamiento del N.O de Hispania», *Ejército y Sociedad*, Universidad de León, León, 1986.
- «Las guerras cántabras y la fundación de Mérida», *Revista de Cultura Militar*, Madrid, 2001, n.º 15.
- ROLDÁN, Santiago y GARCÍA DELGADO, José Luis, (con la colaboración de Juan Muñoz), *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, Ed. Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 1973.
- *La consolidación del capitalismo en España (1914-1920)*, Madrid, Ed. Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 1974.
- ROYO VILLANOVA, Segismundo, «La formación de los funcionarios públicos», *RAP* n.º 2, 1950.
- ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, 23^a ed, Valladolid, 1952.
- RÚBIO, Félix, «Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924», en *Espacio, Tiempo y Forma*, 1, Madrid, 1988.
- RUIZ MANTECA, RAFAEL, «La insuficiencia de condiciones psicofísicas», en *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del Siglo XXI y otros estudios jurídicos militares. III Jornadas de asesoramiento jurídico en el ámbito del Ministerio de Defensa*. SEGENTE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001.
- RUMEU DE ARMAS, Antonio, *Historia de la previsión social en España. Cofradías, Gremios-Hermandades-Montepíos*, Barcelona, El Albir, 1981.
- SÁLAS LARRAZABAL, Ramón, «Los Ejércitos Reales en 1808», en *Temas de Historia Militar*, Madrid, 1983.
- SÁLES DE BOHIGAS, Nuria, *Sobre esclavos reclutas y mercaderes de quintos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1974.

- SAMANIEGO BONEU, Mercedes, *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, 1988.
- SÁNCHEZ ESTEBAN, Julián, «El término de la carrera militar», *Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades*, Documentos de Seguridad y Defensa n.º 34. CESEDEN, Madrid, 2010.
- SÁNCHEZ GAMBOA, Juan Bautista, «Ideas fundamentales sobre inteligencia», *Mono-grafía 148. Inteligencia, un enfoque integral*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Madrid, abril, 2016.
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, Carmen, *La relación laboral del personal civil no funcionario al servicio de establecimientos militares*, Universidad de Murcia, Murcia, 1996.
- SÁNCHEZ, Jorge, *El Camino Español. Un viaje por la ruta de los Tercios de Flandes*, Editorial Dilema, Madrid, 2014.
- SANDELL, R, *Las barreras demográficas al reclutamiento militar*, Real Instituto El Cano, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1888.
- SECO SERRANO, Carlos, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Colección Tablero. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.
- SEGURA GRAIÑO, Cristina, «¿Previsión social en la Edad Media?», *La previsión social en la historia*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2009.
- SELLES, M., «La Academia y Observatorio de la Marina», en *Carlos III y la ciencia de la Ilustración*, compilación de SELLES, LAFUENTE y PESET. Madrid, 1988.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente y MARTÍN JIMÉNEZ, Rodrigo, *El recargo de prestaciones*, Aranzadi, Elcano (Pamplona), 2001.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente y OLIVARES FRANCO, Francisco, «Notas sobre el régimen jurídico de la MUFACE», *Revista de Política Social*, N.º 144, Madrid, 1984.
- SERRANO VILLAFAÑE, Emilio, *El Ejército, institución social, jurídica y política*, Revista de Estudios políticos, n.º 185, Madrid, 1972.
- SIERRA ÁLVAREZ, José, en *El obrero soñado. Ensayo sobre el paternalismo industrial* (Asturias, 1860-1917), Siglo XXI, Madrid 1990.
- SOUBEYROUX, Jacques, en «Pauperismo y relaciones sociales en el Madrid del siglo XVIII», *Estudios de Historia Social*, n.º 12-13, 1978 (1982).
- TAULER CID, Benito, en «El crisol del Gran Capitán: El Gran Capitán creador del ejército moderno», *Revista Ejército*, Madrid, n.º 896, noviembre 2015.
- THOMSON, I.A.A, «El soldado, la sociedad y el Estado en la España de los siglos XVI y XVII», *Historia Militar de España, EDAD MODERNA, II. ESCENARIO EUROPEO*, Vol. 3, Comisión española de Historia Militar, Real Academia de la Historia, Madrid, 2013.
- TORTUERO PLAZA, José Luis, y PANIZO ROBLES, José Antonio, *Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia de regímenes*, Fundación Alternativas, Madrid, 2003.

- TRILLO-FIGUERÓA MARTÍNEZ-CONDE, Federico, «Las Fuerzas Armadas en la Constitución (Esbozo de una construcción institucional)», REP, n.º 12, noviembre-diciembre 1979.
- TRINIDAD FERNÁNDEZ, Pedro, «Trabajo y pobreza en la primera industrialización», *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión, Informes*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- UCELAY REPOLLÉS, Mariano, *Previsión y seguros sociales*, Cuadernos de Política Social, Madrid, 1955.
- *Doctrina y Legislación social. Previsión y seguros sociales*, Gráficas González, Madrid, 1955.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix: «Coyuntura internacional en la que actúan los servicios de inteligencia», *Cuadernos de estrategia*, (Ejemplar dedicado a: Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional), 2004.
- VALDECILLO, Antonio, *Ordenanzas de S.M para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos, ilustradas por artículos con las Reales órdenes expedidas hasta la fecha de esta edición*, Madrid, Imprenta de los señores Andrés y Díaz 1853.
- VANACLOCHA, Francisco J., «Ejército y sociedad. Militarismo e ideología militar», *Historia Militar de España, Edad Contemporánea, I. El siglo XIX, Tomo IV*, VV AA, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015.
- VERDEJO LUCAS, J.M: *Ejército, política y sociedad en el reinado de Alfonso XII*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.
- VIDA SORIA, José, «Régimen General y Regímenes Especiales en el Sistema de la Seguridad Social Española», en *Cuadernos de la Cátedra de Derecho del Trabajo*, n.º 3, Madrid, 1972.
- VIZCAÍNO MÁRQUEZ, M, «Reglamentación de Trabajo del Personal Civil no Funcionario dependiente de los establecimientos militares», *REDEM*, núm.5, 1958.
- VIÑES MILLET, Cristina, «El Cuerpo de Inválidos y su organización, en el contexto de la reforma del Ejército del siglo XVIII», *Revista de Historia Militar*, 52, Madrid, 1982.
- VV AA, «*De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*». Seminario de Historia de la Acción Social, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- «*Los médicos y la medicina en la Guerra Civil Española*», Madrid, Monografías Becham, 1986.
- «*Gómez Ulla, Hospital Militar Central: cien años de historia, 1896-1996*», Madrid, Ministerio de Defensa, 1996.
- VV AA, *Historia social de las Fuerzas Armada*, 8 tomos, Alhambra, Madrid, 1986,
- VV AA, *Aproximación a la historia militar de España*, 3 tomos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.
- VV AA, *Historia Militar de España* (9 tomos hasta la fecha), dirigida por Hugo O'Donnell, editada por el Ministerio de Defensa, Madrid, 2020.

Isabel María Romero Lucas

Es Teniente Coronel Auditor del Cuerpo Jurídico Militar, Diplomada en Derecho Administrativo Militar (2009), y Doctora en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos (2022).

Licenciada en Derecho y Ciencias Jurídicas por la Universidad Pontificia Comillas, ICADE (1992), ingresó en el Cuerpo Jurídico Militar en 1994, habiendo ocupado desde entonces diversos destinos tanto en el campo del asesoramiento jurídico a autoridades civiles y militares del Ministerio de Defensa, como en el ámbito de la jurisdicción militar.

Actualmente es Consejero Técnico del Gabinete de la Subsecretaría de Defensa y Vocal del Observatorio de la Igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas.

Profesora de número de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos y del Área de Formación de la Subdirección General de Personal civil del Ministerio de Defensa, es conferenciante habitual de los cursos de ascenso a comandante del Cuerpo Jurídico Militar y de otros Cuerpos militares, y profesora colaboradora de la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) y de la Universidad Carlos III en el Prácticum de las Facultades de Derecho y ADE.

Colección Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Director:

Antonio V. Sempere Navarro

Últimos títulos publicados:

4. Una mirada laboralista a la pintura del Prado
Antonio V. Sempere Navarro
Director
Bernardo García Rodríguez
Francisco Javier Hierro Hierro
Francisco Rubio Sánchez
Coordinadores
5. Las fronteras del contrato de trabajo en la jurisprudencia
Antonio V. Sempere Navarro
Director
Juan Pablo Maldonado Montoya
Coordinador
6. El recurso de casación para unificación de doctrina en el orden social de la jurisdicción. Un estudio a través de la jurisprudencia de la sala de lo social del Tribunal Supremo
Joaquín García Murcia
Director
7. Especificidades de los regímenes jurídicos de los deportistas profesionales en Portugal y España
Lúcio Miguel Teixeira Correia
8. La Garantía de Indemnidad
Antonio Folgoso Olmo
9. Orígenes de la Magistratura del Trabajo en España
José Marín Marín
10. Empresa concursada: regulación de empleo y sucesión en la venta de unidades productivas
Elena Pérez Pérez
11. El Ingreso Mínimo Vital
Faustino Cavas Martínez
Belén García Romero
Dirección y coordinación
12. La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete
Antonio V. Sempere Navarro
Director
Yolanda Cano Galán
Coordinadora

Los profesionales de la milicia están expuestos, por las singulares características de peligro en que desenvuelven su actividad, a mayores riesgos que pueden afectar a su integridad física e incluso poner en peligro su propia vida. Esta realidad, y su cercanía a las estructuras de poder, determinó que, desde la antigüedad, los poderes públicos prestasen mayor atención a este colectivo, reconociéndole, bien para compensarles por los peligros asumidos y sus lesivas consecuencias, bien para servirles de estímulo, un amplio abanico de derechos y prestaciones sociales que les convirtieron en el primer colectivo asalariado en estar protegido frente a sus riesgos profesionales, por un seguro totalmente garantizado por el Estado y financiado por las arcas públicas.

La presente obra es un completo estudio de las prestaciones e instituciones sociales que desde la Baja Edad Media protegieron a los profesionales de la milicia y a sus familias, con antelación, a veces en siglos, a las que se terminarán reconociendo al resto de los ciudadanos, que surgirán como reflejo cuando no, a imitación de las reconocidas a los “hombres de armas” varios siglos atrás.

La autora, siguiendo un orden cronológico, pone de relieve el carácter revolucionario que, desde el punto de vista social, tuvo el reconocimiento de aquellas pioneras y privilegiadas medidas de previsión social militar, dado el momento histórico en el que vieron la luz, el relevante papel que en su génesis y posterior desarrollo tuvieron los propios militares, y su importante contribución en la configuración de lo que hoy conocemos como Seguridad social.