

LOS SUELDOS DE LOS EX MINISTROS (1813-1978)

Por ANGEL MARTINEZ DE VELASCO FARINOS

La pensión percibida por los ministros una vez abandonado el cargo, y a la que se le da el nombre de cesantía, es una institución que permanece durante casi toda la historia contemporánea de España. El tema, por su propia naturaleza, debería incluirse en el más amplio, espinoso y arduo de las clases pasivas, pero merece un tratamiento especial tanto por la forma como ha sido afrontado a lo largo de la Historia, como por su especial relevancia política.

La necesidad o no de mantener estas cesantías ha sido motivo de discusión parlamentaria precisamente en los momentos en los que ha habido un cambio político brusco. Tales serían los casos de la regencia de Espartero, el bienio progresista, la Primera República o la naciente democracia actual.

A pesar de las razones más o menos altruistas que se han aducido a lo largo del tiempo para su abolición, la realidad es que se ha intentado enmascarar la verdadera finalidad de la supresión; finalidad que se ha basado en utilizar las cesantías como arma política para castigar o humillar al régimen anterior personificado en quienes habían detentado el poder en sus más altas instancias; esto es, en los ministros. Por el contrario, puede afirmarse que las cesantías se conceden sin dificultad cuando, en líneas generales, hay un gobierno o régimen con un cierto matiz conservador, no revolucionario. Da la casualidad de que el tema de las cesantías, que puede y debe ser considerado como no esencial para la marcha de la nación, aparece cuando el país vive en las Cortes la discusión de temas transcendentales, tales como la Constitución en 1854, la crisis económica en 1873 o el tránsito a una democracia en 1977.

Técnicamente conviene destacar que para evitar no sólo la inclusión del tema en el de las clases pasivas, sino también para lograr su supresión, se ha utilizado el artilugio parlamentario de incluir el problema en la discusión del presupuesto. Por último, es preciso hacer notar que la restauración de las cesantías se lleva a cabo, quizás para evitar una reacción adversa de la opinión pública, por medio de órdenes reservadas que no fueron publicadas en la *Gaceta de Madrid*.

La concesión de un sueldo fijo a las personas que habían desempeñado el puesto de ministro en el Gobierno se manifestó por primera vez el 16 de octubre de 1813 al ser leído en las Cortes un oficio de Antonio Cano Manuel, secretario del Despacho de Gracia y Justicia. En este oficio se exponía la situación de don José Vázquez de Figueroa, ex secretario de Marina, que al serle aceptada por la Regencia la dimisión del cargo quedó «sin sueldo ni consideración alguna». A primera vista puede extrañar que un alto oficial de la Marina se encontrase en una situación precaria desde el punto de vista económico, pero es fácilmente comprensible si se tiene en cuenta que la mayor parte del personal dependiente de Marina cobraba sus haberes con un retraso de cuarenta meses. Para paliar la falta de sueldo la Regencia proponía a las Cortes que, mientras no tuvieran otro empleo, los secretarios del Despacho dimitidos o exonerados recibieran una

tercera parte de su sueldo sin descuento alguno; era, por tanto, un intento de resolver una situación transitoria. No concretó nada la Regencia en lo relativo a la consideración y honores que debían guardarse para con estas personas dejando la solución del problema al arbitrio de las mismas Cortes.

La propuesta de la Regencia pasó a la comisión especial que poco antes había sido nombrada con la finalidad de reestructurar las secretarías de Despacho. Esta comisión evacuó un dictamen, que fue discutido en la sesión del día 27 de noviembre, por el que se consideraba de justicia establecer el sueldo y consideración que debían recibir, no sólo Vázquez de Figueroa, sino también los demás secretarios de Despacho cuando «fueran exonerados por dimisión espontánea, por falta de salud o porque el Gobierno, en uso de sus facultades, eligiese otros» (1).

La posibilidad de una situación precaria al abandonar la secretaría de Despacho se evitaba concediendo el sueldo del destino que se tenía antes de ser nombrado secretario. En el caso de que el dimitido no hubiera tenido un puesto en la Administración antes de su nombramiento como tal o éste «fuere de poca consideración», se autorizaba al Gobierno para proponer a las Cortes que éstas le concediesen un sueldo o haber. En lo referente a la consideración y honores que debían recibir se proponía en el dictamen de la comisión que fuesen los propios de los secretarios de Despacho.

El mismo día de su presentación el dictamen de la comisión fue discutido y aprobado por partes. Se aprobaron los dos primeros artículos relativos a la situación económica, mientras que se rechazó el tercero, el de los honores y consideración, con el eufemismo de no haber lugar a la votación, sustituyéndolo por el texto propuesto por Antillón por el que podían conservar el tratamiento que les pertenecía antes de ocupar la secretaría. El que las Cortes rechazaran el mantenimiento de los honores y consideración de secretarios de Despacho se explica perfectamente dada la importancia que las cuestiones de etiqueta y tratamiento tenían en esa época. De esta forma el dictamen se convirtió en decreto.

(1) Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes* núm. 17, 18 de octubre de 1813, y núm. 84, 27 de noviembre de 1813.

Como puede verse, hay un cambio esencial en el problema, puesto que la solución dada por la Regencia tenía un carácter de transitoriedad, «interim se les coloca», mientras que el decreto de las Cortes origina una situación estable al concedérseles el sueldo que disfrutaban antes o una pensión en su caso.

Cuando en 1835 se presentó por primera vez en España un presupuesto general de gastos e ingresos del Estado para ser discutido por una asamblea representativa, apareció el tema de los sueldos de los ex ministros que en aquella época recibía el nombre de «cesantía de los ex secretarios de Despacho». En efecto, dentro del dictamen que emitió la Comisión Central de Presupuestos del Estamento de Procuradores sobre las clases pasivas se incluyó un artículo dedicado exclusivamente a esta materia.

En sus orígenes esta Comisión Central tenía como misión principal examinar en conjunto todo el presupuesto general, de tal forma que pudiera dar un carácter uniforme y homogéneo a lo que entonces se denominaba «el arreglo económico de los diferentes ramos de la Administración». Como la mayoría de las comisiones que se habían encargado de los gastos e ingresos de los diferentes ministerios ya habían dictaminado acerca de los mismos, la Comisión Central se encontró con que prácticamente la única materia de su competencia fue el estudio de los gastos relativos a las clases pasivas con la consiguiente fiscalización de las jubilaciones y pensiones. La Comisión sufrió, pues, una disminución de atribuciones ya que de los fines generales para los que fue creada debió descender a los concretos y limitados que se derivaban del control de las diversas, diferentes y variopintas cesantías.

La Comisión halló una multitud de pensiones y viudedades, jubilaciones y cesantías, que al decir de Istúriz podían dividirse en tres tipos: Una parte, y no pequeña, procedía de las «muchas predilecciones y parcialidades» que habían ocurrido durante el reinado de Fernando VII. El segundo tipo, el más numeroso, tenía su origen en «las exigencias inevitables en tiempos de luchas y trastornos», incluyéndose en ellas los casos que provenían no sólo de la guerra de la Independencia, sino también de los diferentes regímenes políticos que al triunfar en España habían causado las distintas *purificaciones*. El último tipo serían aquellas

«que asientan su origen en principios de justa remuneración a servicios eminentes o útiles al Estado». Es en este último tipo donde hay que situar, al menos teóricamente, los sueldos de los ex secretarios de Despacho.

En el transcurso de las discusiones sobre el dictamen de las clases pasivas no hubo ningún procurador que alzara su voz para poner en duda o negar la justicia de estas cesantías. Incluso uno de ellos llegó a afirmar que la responsabilidad de un secretario del Despacho no podía ponerse en parangón con la de cualquier otro cargo de la Administración. El ministro de Hacienda, Aranalde, llegó a sugerir que «sin duda en los Gobiernos constitucionales, el tiempo de las legislaturas sería justo contarle como años de campaña para los ministros, así como se cuentan los suyos a los militares bajo otro respecto».

No hubo tampoco ningún procurador que distinguiera entre ex secretarios de Gobiernos no constitucionales y ex secretarios de Gobiernos liberales. Esto puede parecer extraño a primera vista, pero es perfectamente comprensible si se tienen en cuenta varias razones. En primer lugar, la diferencia de trato entre liberales y no liberales, en términos generales, ya se había discutido a la hora de ver el artículo sexto del dictamen que dio lugar a un animado debate. En segundo lugar, la distinción aludida no podía haberse llevado de forma tan tajante en cuanto que hubo ministros de Fernando VII que lo fueron también con la Reina Gobernadora. Por último, el moderantismo tanto del Gobierno como del estamento de procuradores hacía imposible que en esos momentos se adoptara una postura radical que hubiera discriminado económicamente a los miembros de los Gobiernos no constitucionales de la época de Fernando VII.

El dictamen proponía que los sueldos de los secretarios de Despacho que hubieran cesado se graduasen con respecto al de 60.000 reales de vellón, pero como previamente se habían aprobado varios artículos por los que se estipulaba que las cesantías en general consistirían en la cuarta parte o la mitad del sueldo más elevado que se hubiese recibido, resultaba que la máxima cantidad que podía recibir un ex secretario del Despacho era de 30.000 reales, mientras que otros cargos de la Administración, tal como el tesorero general, podían alcanzar la cota máxima

establecida de 40.000 reales. Tanto al procurador Alvarez García como a Aranalde no les parecía justo que pudiera existir esta desigualdad, sobre todo por «la gran responsabilidad que pesa sobre los secretarios del Despacho en un sistema representativo».

La intervención de Aranalde motivó que el artículo discutido volviese a la Comisión para ser redactado de nuevo de tal forma que desapareciese la desigualdad aludida. Con la nueva redacción la disposición pasó sin dificultad alguna la votación en el estamento de procuradores el 13 de abril y tomó fuerza legal el 28 de mayo al publicarse la ley del presupuesto (2).

El artículo aprobado introduce una serie de novedades importantes para el proceso histórico que aquí se estudia. Por un lado se hacía mención expresa de que no eran necesarios unos determinados años de servicio como ocurría con los demás puestos de la Administración. Por otro, el sueldo de los ex secretarios del Despacho alcanzó una mayor estabilidad y una generalización jurídica. La estabilidad vino en función del propio carácter de la ley de presupuestos; la generalización porque las Cortes de Cádiz sólo concedían una pensión para los que no tenían una situación acorde con el cargo ejercido, mientras que el estamento de procuradores lo hace para todos los ex secretarios sin exclusión alguna.

A partir de la aprobación de esta ley, el tema de la cesantía de los ex ministros se convirtió en bandera política de los diputados que irán formando paulatinamente el partido progresista. En todas las legislaturas, normalmente por medio del conde de las Navas, los progresistas presentaron una proposición de ley con la finalidad de modificar la de 1835 al eliminar o reducir, a veces moderadamente, a veces drásticamente, el sueldo que legalmente podían recibir los que habían sido ministros de la Corona.

Cualesquiera que fuesen las personas que constituían el Gobierno, hubo siempre a lo largo de cuatro años (1836-1840) una oposición sistemática a que el tema de las cesantías de los ex mi-

(2) Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso (DSC)* núm. 179, 26 de marzo de 1835; número 180, 27 de marzo de 1835; núm. 188, 4 de abril de 1835, y núm. 195, 13 de abril de 1835. *Diario de Sesiones del Senado (DSS)* núm. 59, 27 de mayo de 1835. Véase también: LÓPEZ-ESCOBAR FERNÁNDEZ, E.: *Los orígenes del Derecho presupuestario español*, Madrid, 1971, 432 pp.

nistros fuese discutido en las Cortes, tanto que el conde de las Navas consideraba que «desde el principio estoy viendo mala fe por parte del Gobierno». Lógicamente, el grupo que detentaba el poder se resistía a perder el instrumento político que suponía dar un sueldo de 40.000 reales a los ex ministros, puesto que con la cesantía, o mejor dicho, con la esperanza de poder cobrar una jugosa pensión de jubilación incluso antes de haber cumplido los años de servicio reglamentarios que marcaba la ley, el partido político no sólo podía dominar más fácilmente a sus miembros, sino que además le permitía ofrecer un gran aliciente para asimilar dentro de su grupo político a nuevos elementos que se integraban tanto por el deseo de alcanzar algún día la poltrona ministerial como por la convicción de disfrutar de la holgada jubilación correspondiente.

La forma de obstaculizar por el Gobierno la marcha normal que habría convertido la proposición de los progresistas en ley fue muy variada y tenía de común el que nunca se traspasaba el marco legal. El primer medio consistió en crear una comisión que no evacuaría el dictamen preceptivo, sea porque se presentaba la excusa de pedir informes complementarios a la Administración, que a su vez no los daba, sea porque las cesantías se incluían en el espinoso y casi nunca superado problema de las clases pasivas. Al tratarse el tema de la comisión el Gobierno evitaba, al menos en parte, la publicidad con que se adornaban las cuestiones debatidas en los plenos de las cámaras legislativas (3).

La negativa tácita del Gobierno a modificar la ley de cesantía de los ex ministros tuvo tal eficacia que logró el que la proposición de ley no pasara nunca a discutirse en el Congreso; pero al asumir la Regencia el general Espartero, los progresistas vol-

(3) Cfr. DSC núm. 329, 4 de octubre de 1837; núm. 342, 17 de octubre de 1837; número 25, 11 de diciembre de 1837; núm. 96, 13 de marzo de 1838; núm. 97, 14 de marzo de 1838; núm. 101, 20 de marzo de 1838; núm. 144, 11 de mayo de 1838; número 3, 12 de noviembre de 1838; núm. 4, 13 de noviembre de 1838; núm. 7, 18 de noviembre de 1838; núm. 12, 21 de noviembre de 1838; núm. 29, 11 de diciembre de 1838; núm. 58, 17 de enero de 1839; núm. 15, 15 de septiembre de 1839; núm. 18, 18 de septiembre de 1839; núm. 21, 21 de septiembre de 1839; núm. 26, 26 de septiembre de 1839; núm. 39, 10 de octubre de 1839; núm. 43, 15 de octubre de 1839; número 31, 27 de marzo de 1840; núm. 41, 11 de abril de 1840; núm. 60, 5 de mayo de 1840; núm. 61, 6 de mayo de 1840; núm. 68, 14 de mayo de 1840; núm. 70, 18 de mayo de 1840; núm. 70, 21 de mayo de 1840, y núm. 80, 26 de mayo de 1840.

vieron a presentar una nueva proposición que consistía no sólo en que los futuros ministros no cobrasen cesantía alguna, sino que incluso los que ya habían ocupado el cargo dejaran de percibir la cuantiosa cantidad de 40.000 reales, cuantiosa puesto que equivalía a la renta que pudiese obtener un rico labrador castellano. Tres argumentos expusieron los progresistas para defender esta proposición. En primer lugar, consideraban que las cesantías eran una injusticia, ya que se premiaba por igual tanto al ministro que había desempeñado a plena satisfacción el cargo como al que hubiera tenido una trayectoria no precisamente caracterizada por la honradez o la laboriosidad. En segundo lugar, las cesantías eran «una mentira» en cuanto que los Gobiernos habían acelerado su concesión en el caso de los amigos políticos y retrasado en el de los adversarios. Por último, argumentaban que las cesantías constituían un escándalo puesto que hubo diputados y no diputados que intrigaron con éxito para conseguir el cargo de ministro con la única finalidad de poder cobrar los 40.000 reales.

Como era preceptivo, se reunió una comisión que en el breve e insólito plazo de tres días emitió un dictamen que en casi nada se diferenciaba de la proposición de ley. La defensa del dictamen estuvo basada en la necesidad de hacer economías; con ello se entroncaba con uno de los puntos principales de los manifiestos progresistas que tenían una relativa audiencia popular. Tanto que los oradores que intervinieron en contra del dictamen reconocían nada más comenzar sus intervenciones que éstas serían consideradas como impopulares. Dos argumentos esgrimieron en contra: por un lado se consideraba que un ministro eficaz no podía quedar sin premio, por otro se aireaba la cuestión de los derechos adquiridos por los que ya cobraban la cesantía.

Dada la mayoría progresista del Congreso el dictamen se aprobó sin ninguna dificultad, lo cual ya se veía venir desde el comienzo de la discusión, de tal forma que un diputado llegó a afirmar: «no pienso hablar en contra porque no me gusta hablar en vano, y estoy persuadido de que mis argumentos serían muy débiles para cambiar las convicciones que hay en el Congreso». El dictamen aprobado no sólo fue un intento de atacar a los ministros de los Gobiernos anteriores, sino que también, y sobre

todo, constituyó una faceta más del espíritu moralizador del programa progresista; moralización que resulta perfectamente comprensible dado que hasta 1841 este grupo político no había tenido en sus manos el poder.

Como era preceptivo, el dictamen aprobado pasó al Senado, donde fue sometido a votación sin contar con la mitad más uno de los miembros de la Cámara Alta. La votación se perdió por 22 votos a favor y 35 en contra, quizás porque en él «dominaba más la templanza y la moderación, que suelen ser enemigas de las reformas que afectan a prácticas anteriores, siquiera éstas hayan sido abusivas». En realidad el Senado no desechó el dictamen pero murió en el olvido al no volver a ser votado. Ante este escollo la mayoría progresista del Congreso reaccionó con la triquiñuela de incluir la cuestión de las cesantías dentro de la discusión general del presupuesto. Lógicamente no hubo ningún problema para su aprobación, de tal forma que el artículo tercero suprimió «el importe de los sueldos que perciben los ministros de todos los ramos». Una vez más el Senado se negó a ratificar lo aprobado en la Cámara Baja al aprobar la partida que correspondía a las cesantías. En este caso, como en todos aquellos que se referían a la disparidad de criterios entre las Cámaras en materia de presupuestos, lo aprobado por el Congreso prevalecía respecto a lo votado por el Senado. De esta forma fue decretada la supresión de las cesantías. Con ello se establece una fórmula nueva para poder aprobar la abolición: la inclusión en la ley de los presupuestos generales del Estado (4).

Con la llegada al poder de los moderados la situación cambió radicalmente. Ante las quejas de algunos ex ministros, García Carrasco, titular de Hacienda, firmó el 16 de mayo de 1844 una real orden reservada, es decir, no publicada, por la que se mandaba abonar a los ex ministros el sueldo de cesantes. Dicha orden se basaba en que las cesantías fueron aprobadas en 1835 por una ley especial con lo que no podían ser derogadas más que mediante otra ley especial y no por una ley general de presupuestos. Como este argumento podía ser fácilmente discutido y la real

(4) Cfr. DSC núm. 14, 2 de abril de 1841; núm. 16, 4 de abril de 1841; núm. 22, 15 de abril de 1841; núm. 24, 17 de abril de 1841; núm. 29, 22 de abril de 1841; número 30, 23 de abril de 1841, y núm. 39, 4 de mayo de 1841.

orden no había sido publicada, el Gobierno decidió introducir en los presupuestos de 1845 una partida dedicada a la cesantía de los ex ministros. De esta forma y hasta 1856 el Gobierno pudo pagar las pensiones de los ministros cesantes.

Durante la década moderada no hubo más que una propuesta de los progresistas para que se suprimieran las cesantías. La presentó el diputado Sagasti en forma de interpelación al Gobierno el 4 de mayo de 1847. El marqués de Salamanca, a la sazón ministro de Hacienda, le respondió que cuando reuniese los datos suficientes contestaría en la Cámara a la interpelación. ¿Por qué durante cerca de ocho años los progresistas que tomaron parte en las diferentes legislaturas sólo plantearon el tema una sola vez mientras que durante la regencia de María Cristina lo hicieron, contra viento y marea, en todas las legislaturas? Según los propios progresistas el silencio se debía a que se consideraba perdida la cuestión parlamentariamente. Sin embargo, el moderado Moyano, en 1856 dejó caer sibilinamente la posibilidad de que ese silencio parlamentario se debiera a que los progresistas que ejercieron el cargo de ministros durante la regencia de Espartero recibían la pensión correspondiente.

El tema de las cesantías volvió a surgir con la revolución de 1854 y adquirió además un fuerte eco en la opinión pública, de tal forma que la Junta de Madrid estableció en el artículo tercero del decreto de 27 de julio de 1854 que sólo «tendrán derecho a cesantía los ministros que hayan funcionado durante tres años». Al decir de los progresistas este decreto fue recibido en toda la nación con entusiastas y unánimes aplausos.

Al reunirse las Cortes Constituyentes los progresistas «puros» volvieron a presentar, y no precisamente con un exceso de imaginación, la misma proposición de ley que en 1841 y la defendieron también con los mismos argumentos que en 1841. La comisión que debía examinar la propuesta tardó más de nueve meses en emitir el dictamen preceptivo, lo cual es perfectamente explicable si se tiene en cuenta que a mediados de 1855 tenían que informar todavía 179 comisiones, dado que estas Cortes fueron sumamente fértiles en su función legislativa, ya que se aprobaron cerca de dos centenares de leyes en sus veinte meses de vida.

Es realmente curioso observar que la comisión desestimó la proposición presentada y emitió un dictamen totalmente contrario que no sólo reconocía el derecho a la cesantía sino que además no exigía que el cargo de ministro fuese considerado como una comisión y ni siquiera que fuese desempeñado durante determinado tiempo. La comisión consideraba, en primer lugar, que era «justo, conveniente y decoroso que los que han tenido la alta honra de aconsejar al Monarca y de dirigir los intereses generales del Estado, tengan al descender de tan elevado puesto una subsistencia decente a la par de modesta que les ponga a cubierto de hacer un mal papel en la sociedad a cuyo frente se encontraron un día». Por eso se les concedía una pensión de 40.000 reales incompatible con cualquier otra. En segundo lugar, la comisión, después de haber analizado los datos que le había proporcionado la Junta Superior de Clases Pasivas, llegó al convencimiento de que el monto de los sueldos de los ex ministros sólo era una gota de agua en el conjunto de los gastos del Estado ya que no llegaban a 600.000 reales dentro del conjunto de los aproximados 1.500 millones del presupuesto. Todos los miembros de la comisión abandonaron, por tanto, la «vulgar creencia» de que la supresión de las cesantías originaría un desahogo para el Tesoro público y un notable beneficio para los contribuyentes en el pago de los impuestos.

Siguiendo la costumbre ya tradicional, el Gobierno intentó retrasar al máximo la discusión del proyecto de ley, pero ante la tenacidad mostrada por algunos diputados, entre los que se encontraba Figueras, no le quedó más remedio que incluir el tema en el orden del día de la sesión celebrada el 9 de abril de 1856. Tras la discusión correspondiente el dictamen fue aprobado con la modificación de que para el goce de la cesantía era necesario haber desempeñado el cargo durante dos años, contar con quince años de servicios al Estado o haber sido diputado o senador en tres legislaturas. Con estas disposiciones se pretendía tanto calmar a la opinión pública como mantener la apariencia del espíritu de la revolución al seguir lo decretado por la Junta de Madrid en 1854. La aprobación se debió a la pérdida del poder político que poseían los progresistas en beneficio del general O'Donnell, como ha demostrado Kiernan.

En la legislatura de 1858, después de haberlo intentado en la anterior, el Gobierno logró que desapareciesen las restricciones de los tres años, ya que era «preciso un acto de reparación a los derechos que lastimó la ley» (5).

Nuevamente se plantea el tema poco después de la revolución de 1868. El 8 de noviembre de 1869 el diputado Antonio Ramos Calderón presentó a las Cortes Constituyentes una proposición de ley por la que quedarían abolidas las cesantías de los ex ministros y, en consecuencia las leyes que fundamentaban su concesión. Los ex ministros podrían acogerse a la normativa general de las clases pasivas en los casos en que hubieran sido funcionarios. Ramos Calderón consideraba que las cesantías constituían un privilegio puesto que en 1845 se habían suprimido para todos los funcionarios. La proposición, según dicho diputado, era «simpática al país», aunque tenía cierta desconfianza en que fuera aceptada plenamente por todos los miembros de la Cámara. Hiperbólicamente Ramos Calderón creía que la propuesta era una reforma semejante a las decisiones tomadas por la Asamblea Nacional francesa en la noche del 4 al 5 de agosto de 1789 porque «las reformas políticas pueden desaparecer, pero las económicas son permanentes y traen amigos a la revolución».

En contra de lo propuesto, el ministro de Hacienda, Figuerola, después de dejar bien claro que su futura cesantía no le importaba porque recibiría la misma cantidad como catedrático, afirmó que la abolición lesionaría los derechos adquiridos y que en realidad los ministros que disfrutaban de ellas eran los menos y muy pocos. Por último hizo notar que la proposición, al igual que la de 1854, se resentía de haber sido redactada con odio dirigido a un número reducido de individuos. Ya fuera por la cortesía con que fue planteada la acusación o por la verdad que en sí encerraba, el caso fue que Ramos Calderón no se atrevió en ningún momento a desmentirle.

Aprobada por 82 votos a favor y 56 en contra, la proposición pasó a una comisión especial que todavía no había sido nombra-

(5) Cfr. DSC núm. 85, 4 de mayo de 1847; núm. 31, 12 de junio de 1857; núm. 37, 19 de junio de 1857; núm. 38, 20 de junio de 1857; núm. 50, 20 de marzo de 1858; número 53, 8 de abril de 1858; núm. 54, 9 de abril de 1858; núm. 66, 23 de abril de 1858, y núm. 68, 28 de abril de 1858. Véase también KIERNAN, V. G.: *La revolución de 1854 en España*, Madrid, 1970, 318 pp.

da. En el sorteo por secciones dio la casualidad que saliesen elegidos, de los seis miembros que la componían, cinco que el día de la votación sobre la aceptación o no de la proposición lo hicieron en contra. Eso explica que el dictamen de la comisión fuese diametralmente negativo a lo que se había propuesto. En el preámbulo al proyecto de ley la comisión dio por primera vez los datos concretos del número de personas que cobraban una pensión por causa de haber ocupado el puesto de ministro o por ser familiar de ellos. La cantidad total anual del presupuesto que se dedicaba a las cesantías de los ex ministros alcanzaba el monto de 2.935.000 reales, aunque para evitar la impresión que podía causar en la opinión pública una cifra de millones, la comisión convirtió los reales en ducados. Según los miembros de la comisión, la opinión pública no era verdadera, ilustrada ni justa porque «se ha partido del inexacto supuesto de que las cesantías de los ex ministros importan muchos millones del presupuesto y se disfrutan por personas que han escalado el poder sin méritos ni servicios». Para contentar en parte a esa opinión pública la comisión ampliaba las condiciones necesarias para el disfrute de las cesantías exigiendo que el cargo de ministro se hubiera ocupado como mínimo durante cuatro años o seis meses si hubieran sido senadores o diputados durante seis legislaturas o contasen con quince o veinte años de servicios.

Pasaron más de tres meses sin discutirse el dictamen cuando el diputado Franco del Corral exigió al presidente de las Cortes que se incluyera el tema de las cesantías en el orden del día, a lo que Ruiz Zorrilla, con la energía que le caracterizaba, respondió que el orden del día era lo suficientemente extenso como para que no se pudiera alargar más. La legislatura terminó sin haberse discutido el asunto y Ramos Calderón no logró que su «nombre pudiera pasar a la posteridad unido a una de esas leyes administrativas, económicas y sociales que imprimen el carácter de reformas permanentes».

En junio de 1873, en plena república federal, se trata de nuevo el tema mediante una propuesta del joven diputado republicano Casaldueiro en la que pedía la derogación de «todas las disposiciones vigentes relativas a las cesantías de los antiguos ministros de la Corona y de los individuos del Poder ejecutivo, los cuales

debían quedar sujetos para la clasificación de sus derechos pasivos a las leyes comunes de los empleados en la Administración civil». La proposición fue aceptada por asentimiento general ya que muy hábilmente Casaldueiro había hecho constar que se oponía a todo tipo de cesantías puesto que éstas eran contrarias a las prescripciones de la justicia y del trabajo, con lo que se ganó la aquiescencia de casi todos los diputados.

Dada la composición de la Cámara, la ponencia no hizo sino reproducir traslaticiamente la proposición presentada. Rápidamente fue discutida y la única oposición que encontró fue debida a que era poco extremista, ya que sólo se refería a las cesantías de los ex ministros y no a la de todos los empleados y funcionarios de la Administración. El dictamen fue aprobado por 103 votos a favor y 29 en contra después de haber suprimido la referencia a la posibilidad de cobrar los derechos pasivos en cuanto los ex ministros podían ser funcionarios. Al ver que no era posible aprobar el proyecto de ley ya que fue votado cuatro veces sin el quórum necesario, los diputados republicanos establecieron una enmienda a los presupuestos de 1873-74 por la que se suprimía la partida destinada a pagar las cesantías de los ex ministros. Es decir, se utilizó el mismo sistema que emplearon en 1841: aprovecharse de la necesidad que tenía el Gobierno de los presupuestos para abolir las cesantías (6).

En el manifiesto inmediatamente posterior al golpe de estado de Pavia, el general Serrano reconocía que el nuevo Gobierno debía ser «un poder robusto cuyas deliberaciones sean rápidas y sigilosas, donde el discutir no retarde el obrar». Tan sigilosas y rápidas fueron las deliberaciones que cuando aún no había transcurrido un mes se dictó una orden reservada por la que se dejaba en suspenso la abolición de las cesantías y se volvía a consignar en el presupuesto la partida necesaria. De nuevo volvió a estar en vigor la ley de 1858 que se mantiene durante toda la

(6) Cfr. DSC núm. 29, 17 de marzo de 1869; núm. 155, 10 de noviembre de 1869; número 156, 11 de noviembre de 1869; núm. 199, 22 de enero de 1870; núm. 217, 14 de febrero de 1870; núm. 292, 28 de mayo de 1870; núm. 118, 14 de octubre de 1871; núm. 15, 18 de junio de 1873; núm. 24, 26 de junio de 1873; núm. 26, 28 de junio de 1873; núm. 31, 4 de julio de 1873; núm. 33, 7 de julio de 1873; núm. 34, 8 de julio de 1873; núm. 42, 18 de julio de 1873; núm. 46, 22 de julio de 1873; número 48, 24 de julio de 1873; núm. 49, 25 de julio de 1873; núm. 51, 28 de julio de 1873; núm. 59, 6 de agosto de 1873; núm. 61, 8 de agosto de 1873, y núm. 68, 16 de agosto de 1873.

Restauración salvo el período comprendido entre 1899 y 1905. Parece ser que las cesantías se utilizaron como un medio de pago por determinados servicios y acciones políticos; tal pudo ser el caso del historiador Natalio Rivas que después de haber sido varias veces subsecretario de la Presidencia y de Instrucción Pública, fue nombrado ministro de este último Departamento en el Gobierno de Allendesalazar.

La tendencia eticista de Silvela al suceder a Sagasta después del Desastre se plasmó en el caso concreto que aquí se estudia. En el primer Consejo de Ministros se aprobó un decreto, publicado el 7 de marzo de 1899, por el que se suspendían los derechos de cesantía de los ministros que ocupaban el poder en ese momento y de los que fuesen en el futuro. Para no lesionar derechos adquiridos se mantenían las cesantías concedidas con anterioridad. El decreto fue firmado por todos los componentes del Gabinete sin excepción alguna. Aunque el Gobierno no consideraba esta disposición como una de las mayores y más eficaces medidas de austeridad, sin embargo, se le dio una gran importancia moral «porque para imponer sacrificios a todos» era preciso «distribuir con igualdad los quebrantos que exige la honrosa liquidación de nuestras desgracias». La medida, que fue considerada por Maura como «antes que una economía, un ejemplo precursor de mayores determinaciones», fue secundada por Gamazo, Canalejas y Maura.

El decreto de Silvela se mantuvo hasta el 4 de febrero de 1905, fecha en que por una real orden del Gobierno de Villaverde se volvieron a restablecer los sueldos para los ex ministros. Como ya era costumbre, la orden no fue publicada y si hemos de creer a Navarro Reverter, ministro de Hacienda en 1906, las cesantías volvieron a estar en vigor como consecuencia de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso (7).

La dictadura de Primo de Rivera, que debe ser considerada desde un punto de vista europeo como una reacción más a la crisis del sistema liberal y desde un punto de vista peninsular como una manifestación del regeneracionismo finisecular, man-

(7) Cfr. *Gaceta de Madrid* de 9 de enero de 1874 y 7 de marzo de 1899: FERNÁNDEZ ALMACRO, M.: *Historia política de la España contemporánea*, Madrid, 1968, III, 336 y DSC núm. 182, 24 de diciembre de 1906.

tuvo la convicción de que el parlamentarismo había fracasado como forma de resolver los problemas fundamentales de la nación; incluso mantuvo que este mismo parlamentarismo constituía uno de estos problemas fundamentales. Como consecuencia de ello Primo de Rivera intentó erradicar la «vieja política» con la desarticulación de todo el sistema político de la Restauración tanto en el plano local—«delegados gubernativos» y Estatuto municipal de 1924—, como en el plano regional—supresión de las diputaciones y elaboración del Estatuto provincial de 1925— y nacional—clausura de las Cortes y constitución de la Asamblea Nacional—. Esta erradicación se extiende, además, a los parlamentarios del antiguo sistema: tal sería el caso de la persecución política de Alba, la retirada de la inmunidad parlamentaria a los diputados y senadores, y un proyecto de decreto-ley sobre la abolición de las cesantías de los ex ministros.

El proyecto carece de fecha, aunque por su propio texto y por el legado en que se encuentra hay que situarlo en la primera fase del régimen primorriverista, durante el Directorio militar. Haciéndose eco del argumento de Silvela, Primo de Rivera fundamentaba la abolición en la necesidad y urgencia de hacer economías en los gastos públicos y afirmaba que la supresión había fracasado siempre «por obra de los gremios políticos que este Directorio intenta separar para siempre de la gobernación del Estado». Parece que el general tenía un gran interés en el tema ya que el texto manuscrito fue posteriormente mecanografiado. Muy probablemente el decreto-ley no fue promulgado por una gestión personal del Rey, lo que sería un aspecto más de la función moderadora que Alfonso XIII ejerció a lo largo de la dictadura.

Primo de Rivera se vio obligado, además, a admitir en el Estatuto de las Clases Pasivas a los ex ministros de la Corona a los que concedió una pensión anual con tal que hubiesen jurado el cargo y desde el día siguiente a su cese. El haber pasivo se mantenía en 10.000 pesetas, un tercio del sueldo del ministro, a pesar de que la comisión redactora del Estatuto había propuesto su elevación (8).

(8) NOLTE, E.: *Die Krise des liberalen Systems und die faschistischen Bewegungen*, München, 1968, 475 pp.; TUSSELL, J.: *La reforma de la Administración local en España*

El Gobierno provisional de la Segunda República consideró en todas sus actuaciones que la aceptación por Alfonso XIII del golpe de estado del general Primo de Rivera supuso la pérdida de la legitimidad y legalidad del régimen monárquico. Consecuente con estas ideas, estimó ilegal el nombramiento de los ministros que habían ejercido el cargo desde el 13 de septiembre de 1923 hasta el 14 de abril de 1931, de tal forma que por un decreto-ley expedido cuando aún no habían transcurrido dos semanas de la vida del nuevo régimen, negó el derecho a la cesantía a los antiguos ministros de Primo de Rivera, Berenguer y Aznar; sin embargo, hizo subsistir de forma expresa las pensiones para los que habían sido ministros con anterioridad al 13 de septiembre de 1923, entre los que se encontraba uno de los componentes del Gobierno provisional de la joven República (9).

Cronológicamente hay que distinguir tres hitos en la evolución de las cesantías de los ex ministros durante el Gobierno del general Franco. El primero de ellos se concreta en la ley sobre pensiones que el general promulgó catorce meses después de haber ganado la guerra. Según ella el Consejo de Ministros podría privar temporal o definitivamente de los derechos pasivos a aquellas personas que ejerciesen actividades de cualquier orden dañosas al Estado, puesto que éste debía «tomar las garantías necesarias para prevenirse contra conductas impropias de pensionistas». En el caso concreto de los ex ministros el Gobierno se reservaba la facultad de revisar las cesantías y de acordar su mantenimiento o su extinción «discrecionalmente». La finalidad de esta revisión aparece paladinamente en el preámbulo de la ley: el general Franco consideraba que era necesario «borrar de la lista de los pasivos del Estado a ex ministros a los que nada debe el prestigio nacional».

El segundo hito lo constituye la acomodación de la pensión, puesto que la depreciación de la peseta había disminuido el poder adquisitivo del sueldo concedido en el Estatuto de las Clases Pasivas de 1926. De acuerdo con el espíritu de dicho Estatuto,

(1900-1936), Madrid, 1973, 448 pp.; ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL: *Presidencia de Gobierno*, leg. 324, y *Gaceta de Madrid* de 28 de octubre de 1926.

(9) *Gaceta de Madrid* de 30 de abril de 1931.

la cesantía se estableció en la tercera parte del sueldo anual que tuviese asignado el cargo de ministro en el momento del cese.

Por último hay que hacer notar que con el paso del tiempo se fue difuminando la figura del ex ministro al «que nada debe el prestigio nacional» y a partir de los años sesenta, cuando el régimen consideró que estaba ya firmemente asentado, se permitió conceder a la mayoría de los ex ministros de la República o a sus herederos la pensión que legalmente les correspondía. La concesión de ésta se realizaba fácilmente con la sola demora que suponen los trámites burocráticos.

Para el general Franco la pensión concedida a sus ex ministros era considerada no sólo como una recompensa por los servicios prestados y una compensación por el desgaste sufrido durante el ejercicio del cargo, sino también como una forma de mantener apartados de la política activa a sus antiguos colaboradores. En este sentido habría que interpretar la queja que expuso a su primo con relación a la intervención de un ex ministro en el pleno del Consejo Nacional del Movimiento a finales de 1969 (10).

El último momento histórico en que se plantea el tema de las cesantías de los ex ministros ocurrió en diciembre de 1977, cuando la ponencia que debía dictaminar los presupuestos de 1978 hizo suya la iniciativa del partido socialista de presentar al Gobierno una moción para que estudiase la revisión del Estatuto de Clases Pasivas en lo relativo a la cesantía de los ex ministros, reduciendo ésta a un plazo de dos años. Aunque no aparece de forma explícita parece ser que la moción pretendía suprimir la pensión de los antiguos ministros de Franco; tal fue al menos la opinión dominante en el Congreso de los Diputados en aquellos momentos. Al no ser una enmienda a los presupuestos y sólo una moción que dejaba en plena libertad al Gobierno de seguirla o no, la iniciativa socialista fue aceptada sin más complicaciones.

Al discutirse los presupuestos en el Senado, ya en 1978, el partido socialista volvió a la carga presentando una enmienda, redactada en los mismos términos que la moción anterior, que la ponencia admitió a trámite aunque no la incorporó al dictamen.

(10) *Boletín Oficial del Estado* de 10 de julio de 1940 y de 2 de enero de 1945; FRANCO SALGADO-ARAÚJO, F.: *Mis conversaciones privadas con Franco*, Madrid, 1976, 565 pp.

El diputado que defendió la enmienda creía, aunque no tenía la certeza, que la norma de establecer pensiones vitalicias a los que habían sido ministros fue iniciada en la época de la Segunda República a propuesta de un hombre del Partido Socialista Obrero Español, el profesor Julián Besteiro. El turno en contra fue utilizado por el secretario de la comisión de presupuestos con tan mala fortuna que causó la hilaridad de los senadores al demostrar de forma fehaciente que o no conocía la enmienda o no la había entendido. Rápidamente fue preciso consumir el segundo turno en contra en el que el senador Villodres García rechazó la enmienda con base a que los sueldos de los ex ministros gozaban de una gran tradición histórica y a que la discusión del tema debía ser una norma que modificase la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración del Estado de 21 de abril de 1966. Sometida la enmienda a votación, fue rechazada su incorporación al dictamen de la ponencia por seis votos a favor, catorce en contra y cuatro abstenciones.

Al discutirse una semana después en el pleno del Senado los presupuestos, el PSOE insistió de nuevo sobre el tema, pero presentó la enmienda—sin modificaciones de ningún tipo—como voto particular. La defensa corrió a cargo del profesor Aguilar Navarro, que consideraba que las cesantías se dieron en sus orígenes para proteger la función de independencia y libertad que asumía el ministro frente a las presiones que la sociedad civil podía ejercer con vistas a modificar el futuro profesional del ministro. Opinión ésta de la que no hay constancia a lo largo de toda la historia contemporánea de España, tal como se ha demostrado en este trabajo. En la actualidad, según el profesor Aguilar Navarro, la sociedad no obstaculiza el futuro «destino vital» del ministro, sino que hay un fenómeno de promoción social en todos los niveles. Al cambiar el contexto histórico y sociológico debían darse distintas soluciones y explicaciones, eliminando, por tanto, las cesantías de los ministros.

La postura del Gobierno fue defendida por el senador Rojas Gómez, quien después de resaltar la tenacidad del grupo socialista al tratar el mismo tema tanto en el Congreso como en el Senado, y en éste por partida doble, consideró que la enmienda no era viable porque no se respetaban los derechos adquiridos de

las viudas y huérfanos de los antiguos ministros. A todo ello había que añadir que por derecho comparado se podía considerar a las cesantías como «una norma generalmente establecida en el concierto mundial de las naciones».

Dada la composición de la Cámara Alta, la enmienda fue rechazada, aunque es de notar que algunos ministros, quizás por dar ejemplo de austeridad al igual que lo hizo Silvela, no votaron en contra de la enmienda (11).

(11) DSC núm. 38, 15 de diciembre de 1977; DSS núm. 1, 10 de enero de 1978, y núm. 3, 17 de enero de 1978.