ENVEJECER EN LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EN EL SECTOR PRIVADO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Fernando Garrido Falla *

OBSERVACIONES PREVIAS

1. Cuando, hace más de medio siglo, yo estudiaba en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada no conocí a ningún compañero cuyas aspiraciones fuesen las de aplicar sus conocimientos a ganarse la vida como asesor jurídico de empresas privadas; *aspiración, por lo demás, que hubiese resultado utópica* si se tiene en cuenta el panorama económico de los años cuarenta en la Andalucía oriental. Algunos pensaban en el ejercicio de la profesión, por tener padre o pariente en el oficio; pero el resto –es decir, la inmensa mayoría, entre los que yo mismo me encontraba– sólo pensaba en cuál sería el programa de oposiciones que había que empezar a preparar: la entonces desvalorizada Administración provincial o municipal, la Administración del Estado o los prestigiosos cuerpos jurídicos del Estado constituían la meta a alcanzar. Incluso quienes aspirábamos a la cátedra universitaria –supuesto las escasas posibilidades de supervivencia que la situación de ayudante de clases prácticas («Profesor A.», como algunos se hacían poner en sus tarjetas, práctica que fue, por cierto, expresamente prohibida), o incluso de profesor adjunto, ofrecían– teníamos que pensar en ganar unas «oposiciones puente», que frecuentemente se convertían luego en un complemento de la propia cátedra, pues el Estado pagaba con compatibilidades lo que no podía pagar con dinero.

---

* Sesión del día 2 de febrero de 1999.

2. Que las cosas fuesen así, y en parte sigan siéndolo, no debe extrañarnos. Nuestra imagen histórica nos muestra un país poco industrializado, con un comercio mediocre y, como contraste, con una floreciente burocracia. Una vez que el empleo público se convierte en estable y desaparece el peligro de la «cesantía», ¿qué mejor objetivo –quizá mediocre, pero seguro– podía proponerse al español medio que un puesto en la función pública? Posiblemente, muchos de mi generación hayan oído de su padre el mismo consejo que yo escuché: «Hijo, ante todo un puesto seguro *en el Estado*». Había además en el consejo un mensaje subliminal, *que quizá entonces me pasase* desapercibido: un empleo público no te va a impedir aspirar después a más altas metas.

Pero el anterior argumento, que podríamos denominar «a la función pública por falta de alternativas», resultaría falaz e incompleto si no ponderásemos el aliciente positivo que la función pública siempre ha ofrecido en España. Precisamente en la España del «antiguo régimen», en la que los «oficios viles» se consideraban incompatibles con la hidalguía, la ocupación de los empleos existentes en las plantillas (o «plantas») de las secretarías de despacho vino a producir un doble efecto: por una parte, venía a constituir (quizá después *del ejército y del clero)* una ocupación digna para la nobleza no titulada y sin fortuna; por otra, la dignificación del cargo lo hace apetecible –sobre todo una vez que nuestra burocracia se institucionaliza y el funcionario adquiere la inamovilidad– para la emergente burguesía. *En la nueva estructuración social* de la España de los comienzos del siglo XX, los escalafones de los diferentes cuerpos del Estado, constituyen –según la conocida frase de Maura– «la lista civil de la clase media». Adelantando ideas, diremos de momento que la función pública adquiere –y esto es uno de sus más importantes alicientes– prestigio social. Por referirme al campo del Derecho, que es el que conozco, hay una observación que no debe pasarse por alto. Obtener simplemente el título de Licenciado en Derecho nunca ha añadido, desgraciadamente, por sí mismo, una especial calificación social, sobre la que ya tuviese, al Licenciado. Ni siquiera añadía mucho su incorporación al Colegio de Abogados como ejerciente de dicha profesión... a no ser, claro está, que, como ocurre en todas las profesiones liberales, alguien comentase que tenía un importante bufete. Ganar en cambio –por continuar con el ejemplo paralelo– las oposiciones a Abogado del Estado supone un cambio en la valoración social y, desde luego, en la profesional. Al revés de lo que ocurre en los Estados Unidos, donde los grandes bufetes de abogados acuden a las facultades de Derecho para ofrecer puestos de trabajo a los primeros números de la promoción, aquí se recluta entre los que han ingresado en los grandes cuerpos jurídicos del Estado. Conocí a un importante empresario de los años sesenta que personalmente acudía a presenciar las oposiciones de letrados del Consejo de Estado para ofrecer a los triunfadores importantes cargos en sus empresas. Hay cuer-

pos jurídicos del Estado cuyos «escalafones» (y perdóneseme la vieja pero significativa terminología) están llenos de vacantes por el «transfuguismo» hacia el sector privado. En ciertos aspectos, por supuesto, las cosas están cambiando. La aparición de grandes despachos de abogados que necesitan, casi con la misma periodicidad que las administraciones públicas, completar sus plantillas les obliga a confiar a empresas consultoras la selección de su personal con criterios objetivos de mérito y capacidad. Hay casos en que para cubrir 15 vacantes se presentan un par de miles de solicitudes, así es que la incorporación a estos bufetes es signo de distinción.

Pero con esto –y quemando etapas– estamos llegando a conclusiones que sólo debemos establecer al final de nuestras reflexiones comparativas acerca de cómo se envejece en el sector público y en el privado. Pongamos, pues, orden a nuestra meditación, ya que el tema a tratar es el siguiente: ante los superiores alicientes económicos que ofrece la empresa privada, ¿que estímulos ofrece la función pública? Tradicionalmente, estos estímulos eran los siguientes: el prestigio, la carrera administrativa y la pensión de jubilación. ¿Continúan siéndolo todavía?

LOS SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. El Derecho comparado de los países occidentales nos muestra, como observa Gazier *(La fonction publique dans le monde, 1972),* dos grandes sistemas: 1) el *sistema abierto,* más influido por el tipo de relaciones laborales que se producen en el sector privado, y 2) el *sistema cerrado,* que es el sistema típicamente funcionarial de los países europeos.

El sistema *abierto* exige una previa clasificación de los puestos de trabajo, y el funcionario (o el empleado o trabajador en la empresa privada) se elige a la vista de su cualificación específica para desempeñar la tarea propia que le ha de ser asignada. No tiene, por tanto, perspectivas de *carrera administrativa,* pues su trabajo se desarrolla en el puesto de trabajo para el que fue seleccionado (o en otro similar, si en la organización existen con el mismo perfil), hasta el punto de que si el puesto desaparece o se hace innecesario, la lógica del sistema exige que el funcionario sea despedido (o, si utilizamos conceptos propios de nuestro Derecho funcionarial, colocado en situación de excedencia forzosa). Es el sistema propio de los Estados Unidos de América.

El sistema *cerrado,* por el contrario, es el típico de la función pública europea. Las funciones administrativas a desempeñar se clasifican en dos grandes grupos: funciones burocráticas, de carácter general, y funciones especiales, en razón

de la especialización (jurídica, técnica...) que se exige a quienes las desempeñan. Los funcionarios de similar especialización se agrupan en cuerpos, y la promoción dentro del cuerpo constituye su carrera. Cómo ésta se presenta escalonada en grados y la progresión se realiza, como regla, por antigüedad, esto significa –y así tocamos el meollo de nuestro tema– que el *envejecimiento en el cuerpo implica retribución* (económica y jerárquica). Al pertenecer a un cuerpo al que se reservan un conjunto de puestos de trabajo de similar contenido, la supresión de un puesto concreto no implica el despido de quien lo ocupaba; simplemente se le traslada a otro de análogo cometido. Es el sistema, pues, el que garantiza la inamovilidad. Así, por ejemplo, la supresión del griego o del latín en los «imaginativos» planes de estudio de nuestro Bachillerato no ha supuesto el cese de los profesores de dicha disciplina. Como luego veremos, el sistema español, inicialmente cerrado, se caracteriza por su carácter mixto, con cierta prudencia iniciado en la reforma de 1963-1964 y disparatadamente completado con la de 1984. Pero, claro está, cada sistema es el producto de la evolución de la función pública en su propio país, y referirse a tal evolución constituye la clave para entenderlo. A ello dediqué buena parte de mi discurso de ingreso en ésta docta Corporación y creo que no resultará ocioso resumir aquí algo de lo entonces dicho (con la advertencia, claro está, de que en los catorce años transcurridos algunas cosas han cambiado).

2. La existencia de una función pública permanente choca con la concepción de la democracia tal como ésta se concebía en los Estados Unidos de América a comienzos del siglo XIX. La afirmación del Presidente Jackson resume esta filosofía: cualquier ciudadano está capacitado para el desempeño de cualquier cargo público; otorgar éstos a funcionarios permanentes es crear una casta privilegiada contraria a la democracia americana. La consecuencia práctica –y desastrosa– de ésta concepción fue la institucionalización del *spoil system* (o sistema de despojo) como forma de obtención de los empleos públicos. Es la política la que manda: celebradas elecciones, *el botín pertenece al vencedor.* O, dicho de otra forma, los cargos públicos se reparten entre los miembros y afines del partido que ganó las elecciones. Sería, sin embargo, injusto que obviásemos el carácter moralizador que Jackson quiso imprimir a sus ideas: que la permanencia prolongada en los empleos públicos es un mal, que los deberes de cualquier empleado son llanos y sencillos y, sobre todo, que la rotación de los empleados era un medio apropiado para educar a los ciudadanos en una República.

Sin embargo, como ha observado L. D. White, al contrario de lo que Jackson esperaba, «la rotación degeneró en mero partidismo, en botín político y en corrupción. Las tendencias reformistas ganan progresivamente terreno, aunque no es hasta 1883 cuando se aprueba la *Civil Service Act,* perfeccionada por la *Classifi-*

cation Act, de 1923, que constituyen la base del sistema actual». Intentando simplificar la descripción de éste, podría resumirse así: 1) en primer lugar, exige la descripción del conjunto de los puestos de trabajo que el funcionamiento de la Administración pública requiera; 2) en segundo lugar, su agrupación en clases profesionales; 3) en fin, la atribución de un grado jerárquico a cada uno de los puestos clasificados.

Como queda dicho, la descripción de los puestos de trabajo es la primera etapa de la tarea y, al mismo tiempo, la más minuciosa. Se realiza por las propias administraciones a las cuales el puesto pertenece, pero contestando cuestionarios que les son remitidos por los servicios de gestión del personal, y cuyas preguntas se refieren a la naturaleza y variedad del trabajo, controles que soporta y controles que ejerce sobre otros funcionarios inferiores, espíritu de iniciativa, preparación académica y cualificaciones profesionales que se requieren.

Recibidos los cuestionarios por el órgano encargado de la gestión y administración del personal, la segunda fase del trabajo consiste en reagrupar los puestos de trabajo similares desde el punto de vista de la importancia y de las dificultades de las funciones atribuidas. Por último, a cada uno de estos puestos se les asigna un «grado jerárquico» que, en los Estados Unidos, y de acuerdo con la *General Schedule* (GS) vigente, consiste en 18 categorías, siendo la número uno la más baja (es decir, la que exige menos calificación) y la número 18 la más elevada. Lo característico del sistema está en que en cada categoría se pueden encontrar profesionales o especialistas en las más distintas materias (por ejemplo, contables, técnicos en minería o agrónomos); así es que, a diferencia de lo que ocurre entre nosotros, lo importante para definir a un determinado funcionario no está en decir que es Inspector de Hacienda o que es Abogado del Estado, sino decir que tiene grado 10 o grado 18.

Como ha observado F. Gazier, el sistema se adapta a las que antes se han denominado funciones públicas de estructura abierta, en las que la Administración recluta a los funcionarios para puestos determinados, en los que normalmente permanecen invariablemente, sin especiales perspectivas de carrera. «El trabajo administrativo se descompone en pequeñas parcelas definidas con rigor, lo que no siempre se acomoda con las necesidades de la Administración, que no siempre conoce de antemano, y de manera tan precisa, en qué va a consistir permanentemente la tarea de cada uno; surgen necesidades nuevas que requieren adaptaciones necesarias y urgentes. Y no siempre se tiene a mano al hombre disponible para hacer frente a la tarea nueva que se presenta, pues cada uno está encerrado en sus atribuciones, en su especialización, en su nivel jerárquico».

Conviene añadir que esta postura crítica, vista desde los esquemas conceptuales europeos, es frecuentemente compartida por los propios autores americanos. En su conocida obra, L. D. White, tras describir minuciosamente el sistema de clasificación de puestos *(positions)* e insistir en la necesidad de agrupar los grados en clases y categorías, se refiere a las principales críticas formuladas a un sistema de gestión del personal cuya rigidez es tan evidente. «Cuanto más preciso es el lenguaje de una descripción del puesto, más comprometido resulta probar que una función se corresponde exactamente con el rango y el grado que se le ha conferido. Lo más difícil es demostrar que una función que varía en sus aspectos se clasifica bien en tal grado o en tal otro inmediatamente superior. La inversión en tiempo, en esfuerzo y en dinero para redactar las especificaciones federales y reelaborarlas periódicamente es considerable. La energía gastada para situar los puestos y para defender la exactitud de la clasificación ante los órganos encargados de resolver los recursos en los diversos niveles, incluso ante la Comisión de Apelación o la Comisión del Servicio Civil, es igualmente considerable. Un sistema más simple podría llegar a resultados satisfactorios y garantizar también ampliamente la equidad a los empleados».

3. La organización de la función pública en *clases* y en *cuerpos* tiene una importante característica común: unas y otros están estructurados jerárquicamente. Sin embargo, y a pesar de la tendencia a la aproximación que se observa entre uno y otro sistema –un ejemplo de lo cual, aunque no ciertamente afortunado, lo constituye la Ley de Reforma de la Función Pública en España de 1984–, sería un error confundirlos.

Para empezar, el sistema de clases jerarquizadas es inglés, y posiblemente la mayor parte de las ventajas que ofrece se deban cabalmente al hecho de haberse desarrollado en el Reino Unido. Desde que en el siglo XIX se introdujo un sistema racional del *Servicio Civil,* como consecuencia de las reformas introducidas por la Comisión Trevelyan-Northcote, varios factores han influido en la evolución de la función pública británica, el más importante de los cuales, si hemos de creer a R. Nottage, ha sido el de llegar a la convicción de que una gran parte del trabajo que debe hacerse en los diferentes ministerios puede subdividirse en un número bastante limitado de categorías desde el punto de vista de su dificultad y responsabilidades. «Siendo esto así, resultará razonable elaborar clasificaciones relativamente simples y válidas para toda la función pública en lugar de tener una multitud de clasificaciones según los ministerios y las categorías y los trabajos a efectuar». En cuyo párrafo se advierte una severa crítica al sistema de clasificación de puestos de trabajo *(positions)* propio de los Estados Unidos.

Si el criterio anterior se combina con el de reclutar a los aspirantes a la función pública en edad joven y en consideración al nivel de estudios realizados, la consecuencia será la estructuración de la función pública en tres grandes clases: clase administrativa *(administrative class),* clase ejecutiva *(executive class)* y clase secretarial *(clerical class).*

Lo característico del sistema es que estas clases (equiparables a nuestros «cuerpos generales») constituyen el nervio del sistema. Por una parte, no existen –salvo contadas excepciones, como es el caso del cuerpo diplomático– los grandes cuerpos especiales; por otra, la idoneidad para el ingreso en la clase superior se basa en la exigencia de título universitario, cualquiera que sea la especialidad cursada, ya que se concibe al administrador como un «generalista».

Lo cierto es que hoy ya es historia lo que, en su pequeño pero interesante libro *Concerning English Administrative law,* nos cuenta Carr: cuando la reina Victoria quiso conocer el sentido de la palabra *burocracy,* pudo asegurarle Lord Palmerston –que seguramente tampoco había profundizado demasiado en el tema– que se refería a un fenómeno exclusivamente continental y desconocido en Inglaterra. Siglo y medio después, el Reino Unido cuenta con una formidable y bien organizada burocracia.

4. Por contraste, el sistema de *cuerpos* tiene su origen en Francia, y se extiende por la Europa continental. Nada más significativo que las palabras que, en el año VIII de la Revolución Francesa, dirigía Talleyrand, ministro de Relaciones Exteriores, al primer Cónsul de la República:

En todo Estado bien gobernado hay un espíritu propio a cada rama de la Administración. Este espíritu da unidad, uniformidad y una cierta energía a la dirección de los asuntos; transmite la tradición de los deberes; perpetúa el sentimiento y la observancia de los mismos; liga el cuerpo con los individuos, los individuos, que son sus miembros, tanto al Gobierno como al objetivo hacia el cual todos los esfuerzos se dirigen.

No existe más que una manera de establecer y de fijar, en cada Administración, el espíritu que le es propio; este medio consiste en un sistema de promoción *sabiamente concebido e invariablemente ejecutado.*

Una Administración que no tiene sistema de promoción, no tiene propiamente empleados. Los hombres que se ocupan en ella son asalariados, que no ven ante ellos ninguna perspectiva, a su alrededor ninguna garantía, ni por debajo ningún motivo de confianza, ningún resorte de emulación, ningún elemento de subordinación.

Difícilmente podría encontrarse una más definitiva justificación del *esprit de corps* formulada en un período en el que el lema *ègalité* presidía todas las instituciones francesas, y que hoy, paradójicamente en nombre de una *igualdad* entendida de otra forma, se persigue como una indeseable forma de «corporativismo». Porque lo que hay que añadir inmediatamente es que los espíritus elitistas pueden aparecer incluso en sistemas de función pública en los que no existe la organización por cuerpos. M. Sampson, en su *Retrato de Inglaterra,* nos habla del exclusivo y cerrado «círculo» de los funcionarios del Tesoro. «En Whitehall –nos dice– se distingue fácilmente a las gentes del Tesoro: mandarines entre los mandarines. Los hombres del Tesoro son tratados como si perteneciesen a una raza elegida; más allá de su poder real, este prestigio les proporciona ventajas sobre sus compañeros de otros departamentos»; y en otro pasaje de su libro, el propio Sampson nos cuenta, con referencia ahora a la clase administrativa en general; «un ministro me dijo: el término más exacto que se puede aplicar a los altos funcionarios es el de *institución.* Forman un grupo homogéneo y muy cerrado, casi todos habitan en el suroeste de Londres, en Surrey. En su mayoría frecuentan el Club Oxford y Cambridge».

Ya nos vamos acercando. Adelantando ideas, diré que esto se parece mucho a la acusación de *corporativismo* contra los grandes cuerpos de la Administración española, que tan reiteradamente se ha utilizado para justificar el ataque frontal que contra ellos se ha hecho en la Ley 30/1984 sobre reforma de la función pública..., solo que en Inglaterra no existe el sistema de cuerpos especiales. De momento, me limitaré a subrayar que, hasta donde mi experiencia y mis conocimientos alcanzan, el elitismo (y el espíritu de cuerpo no es sino una de sus manifestaciones) surge casi inevitablemente allí donde grupos de personas se reconocen por el denominador común de ejercer poder o influencia política, económica, social, burocrática e incluso intelectual. En este sentido, y por citar ejemplos concretos, creo que es posible hablar –y no se trata de ninguna paradoja– de un «espíritu de cuerpo» de nuestra clase política, de ciertos círculos intelectuales y académicos y, en fin, por aplicarme al campo estricto de la burocracia, del Cuerpo Técnico de Administración Civil..., que fue cabalmente constituido en la reforma de 1963-1964 para romper el presunto corporativismo de los cuerpos especiales.

LA EVOLUCIÓN DE LA BUROCRACIA EN ESPAÑA

1. Debemos a la paciencia investigadora de García Madaria la publicación, con un excelente estudio preliminar, de dos informes, no por olvidados menos interesantes, escrito el primero por el oficial de la Secretaría de Estado y

Guerra Don Antonio de Prado y Rozas (año 1755) y el segundo, anónimo (año 1824), que hasta ahora había dormido el sueño de los justos en la sección de manuscritos de la biblioteca del Senado.

Lo primero que se observa es la increíble continuidad de la organización burocrática española desde los tiempos de los Reyes Católicos hasta nuestros días. Es sintomático el título completo que a su pequeño libro puso el ya citado Prado y Pozas: *Reglas para Oficiales de Secretaría y catálogo de los Secretarios del Despacho y del Consejo de Estado, que ha habido desde los señores Reyes Católicos hasta el presente; junto con las plantas dadas a las Secretarías*. Esta línea de continuidad ha podido atravesar etapas distintas, como la de la venta de los oficios públicos que caracterizó los dos siglos de la Casa de Austria; el paso de la Administración polisinodial a la monocrática que introdujeron los Borbones a comienzos del siglo XVIII; el tránsito del absolutismo a la monarquía constitucional; y, en fin, las oscilaciones políticas que caracterizan nuestra historia desde la Constitución de Cádiz a nuestros días.

Pero, claro está, subrayar esa continuidad –símbolo, por otra parte, de la plurisecular unidad de la nación española– no significa ni inmovilismo ni falta de evolución. Por el contrario, ésta es la única forma de comprender cómo hemos podido pasar del reducido aparato burocrático de las Secretarías de Estado y del Despacho que introdujo Felipe V a la inflacionada burocracia de nuestros días.

Uno de los mas notables acontecimientos de nuestra historia administrativa es el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714, por el que Felipe V, a imitación del modelo francés, divide la organización española, por razón de la materia, en cuatro Secretarías del Despacho (de Estado o Asuntos Exteriores; Justicia; Guerra; Indias y Marina) y una Intendencia Universal para los asuntos de Hacienda. Al frente de cada Secretaría habrá, con este título y empleo, un Secretario de Estado, que habrá de actuar de acuerdo con el reglamento que en el propio Real Decreto se ordena formar, que gozará del sueldo que también se señale «y el número de oficiales que ha de haber en cada oficina con lo que han de gozar al año».

Ahora bien, lo que importa subrayar es que en esta primera etapa aparece una de las notas distintivas de las carreras administrativas: la estabilidad y permanencia en el empleo. El 18 de enero de 1721, el monarca aprueba las reglas para la «provisión de oficiales de las Secretarías del Despacho y su remoción», en las que se lee: «He resuelto que en adelante sean permanentes y fijas estas plazas, sin arbitrio en los Secretarios para removerlas, si no es con el motivo de insuficiencia, demérito o delito y precediendo darme cuenta y tomar mi orden; y en su conse-

cuencia se mantengan los oficiales que actualmente hay en las cinco oficinas del Despacho, y que se les dé a todos título firmado de mi mano, para que sirvan con este mayor honor y seguridad».

Las Cortes de Cádiz, aparte de las medidas que adoptaron en agosto y septiembre de 1812 sobre depuración de funcionarios que habían colaborado con las tropas invasoras francesas, distribuyeron en este mismo año los negocios del reino en siete Secretarías del Despacho, estableciendo la obligación de que los secretarios del Despacho asistiesen a las sesiones de las Cortes siempre que fuesen llamados por éstas.

Por Decreto del Consejo de Regencia de 8 de abril de 1813, se aprueba el nuevo Reglamento de Regencia del Reino, que establece las diez bases sobre las que habrán de organizarse las distintas Secretarías del Despacho. Estas reglas o bases se resumen así: 1.ª) Cualquiera que sea el número de plazas de cada Secretaría, los oficiales se clasificarán en ocho grados. 2.ª) Los sueldos oscilarán entre un máximo de 52.000 reales de vellón para el oficial primero y 25.000 reales para el octavo. 3.ª) Los sueldos intermedios serán de 40.000 reales (oficiales segundos); 38.000 (los terceros); 36.000 (los cuartos); 34.000 (los quintos); 31.000 (los sextos); 28.000 (los séptimos). 4.ª) Si el número de oficiales necesarios fuese mayor que el de grados, las plazas se duplicarán empezando por la categoría octava, a continuación por la séptima, y así sucesivamente hasta duplicar las ocho graduaciones. 5.ª) Cada archivo se compondrá de un archivero, dos oficiales y dos escribientes con sueldos, respectivamente, de 25.000, 14.000, 12.000 y 6.000 reales. 6.ª) En cada Secretaría habrá ocho escribientes, con sueldos entre 6.000 y 10.000 reales. 7.ª) Habrá tres porteros con sueldos de 12.000, 8.000 y 6.000 reales, y dos barrenderos con 5.000 y 4.000 reales de sueldo, respectivamente. 8.ª) Las bases 4.ª y 6.ª no serán de aplicación a la Secretaría de Estado, por las especiales circunstancias de los oficiales con destino en embajadas. 9.ª) Estas bases lo serán sin perjuicio del sueldo y graduación que actualmente gozan los oficiales y demás dependientes de las diversas secretarías; y 10.ª) cada Secretario dictará un reglamento interior para el buen funcionamiento de la Secretaría.

García Madaria nos describe las plantas («plantillas») orgánicas de todos y cada uno de los ministerios o secretarías de Estado, con indicación de los sueldos percibidos. Hay que subrayar la gran diferencia entre la retribución de los funcionarios y la de los políticos. Así, frente a los 52.000 reales de vellón del oficial mayor o primero, el Secretario de Despacho cobraba, en 1813, 120.000 reales al año. De todas formas, el cumplimiento de los deberes funcionariales no parece que fuese demasiado riguroso, García Madaria reproducía el siguiente testimonio personal de

J. Alvarez Guerra, en relación con la Secretaría de Gobernación de la Península, en 1813: «Hay dos oficiales habitualmente enfermos; el oficial segundo es Diputado en las actuales Cortes; y el sexto está nombrado para las próximas; por consiguiente, sin hablar del oficial primero del archivo, que también es Diputado, y aunque los enfermos se restablezcan de sus enfermedades crónicas, en dos años y medio no hay esperanzas de que las mesas todas estén ocupadas por sus oficiales respectivos».

Si aplicamos a la organización que queda descrita los esquemas teóricos que anteriormente examinábamos, llegaremos a las siguientes conclusiones. En primer lugar, la estructura de la función pública responde al sistema del catálogo o plantilla de los empleos existentes en cada Secretaría, incomunicada con respecto a las demás. En segundo lugar, dentro de cada servicio o secretaría existe una carrera administrativa, dadas las perspectivas de ascenso gradual que se ofrecen a los funcionarios. Sin embargo, a pesar de la estabilidad en el empleo que arranca de las Reales Resoluciones de 1721, la inestabilidad política de nuestro siglo XIX parece amenazar la inamovilidad en los cargos; así, el revisionismo del período constitucional que se produce con la vuelta de Fernando VII da lugar a medidas como las que se contienen en la circular del Ministerio de Hacienda de 11 de diciembre de 1814, que dispuso que «cesen desde luego todos los empleados que carezcan de real nombramiento y no sean necesarios según el sistema de 1808, y de los que fueren precisos soliciten los intendentes la correspondiente aprobación para la confirmación y abono de sueldos».

El progresivo deterioro de nuestra función pública durante la primera mitad del siglo XIX es fenómeno que salta a la vista. Los frecuentes cambios políticos introducen además –y no por consecuencia de una filosofía política determinada, como fue el caso en Norteamérica, sino como una manifestación de la corrupción del sistema– el fenómeno de los *cesantes;* pues cada cambio en el Gobierno acarreaba el asalto a la función pública por los partidarios del vencedor, como en los mejores tiempos del *spoil system.*

Royo-Villanova, en su monografía sobre *La idoneidad de los funcionarios públicos,* nos recuerda la situación en 1875 tal como aparece descrita en un folleto de Don Lorenzo Domínguez sobre *La cuestión de los empleos públicos en España.* Hay en él un curioso párrafo que no resisto la tentación de transcribir:

Una de las cosas que llama la atención del extranjero que visita Madrid es el número excesivo de cafés y la gran concurrencia que los llena. La parroquia principal de muchos de estos establecimientos se compone de cesantes; allí se reúnen diariamente; hablan mal del Gobierno; se comunican sus penalidades, sus esperanzas y las ideas que a cada cual ocurren

para anticipar el anhelado día. Desde el punto en que el tal empleado debe su puesto, no a la Ley, ni a la capacidad, ni a los méritos, ni a ninguna otra regla segura y fija, sino al personal influjo, es consecuencia lógica y natural que los expedientes y asuntos de su incumbencia hayan también de decidirse más por el favor y por la recomendación que por la justicia y la ley. El encargado de aplicar una ley debe estar en condiciones de poder hacerlo sin peligro ni temor para su interés individual; necesita estar completamente tranquilo y seguro de que no sufrirá perjuicio por obrar con todos de una manera igual y justa. La clave del problema está en separar la Administración de la política; debe empezarse por convertir un personal de empleados eminentemente político en un personal puramente administrativo, desligado, separado por completo de la política.

Se comprende que la necesidad de encararse con reformas racionalizadoras de la función pública se convirtiese en un problema prioritario. Este es el mérito que debe atribuirse a la primera gran reforma intentada por Bravo Murillo en 1852.

En efecto, el Real Decreto de 18 junio 1852 recoge el principio ya establecido en el artículo 5.º de la Constitución de 1845: «todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su *mérito y capacidad*»; se establecen los grados y categorías en la carrera administrativa y habrá dos turnos para el ascenso: por rigurosa *antigüedad* y por elección. Así, pues, aunque la «dedocracia» reclama sus derechos, el sistema automático de la antigüedad significa un obvio aliciente para envejecer en la Administración.

2. Aunque las ideas de ingreso previo examen y estabilidad en el empleo parecen postularse recíprocamente –y así lo ha venido proclamando nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa desde sus orígenes–, lo cierto es que el Estatuto de 1852 no contiene ningún precepto expreso en que se garantice la inamovilidad de los funcionarios públicos. Y siendo éste uno de los requisitos esenciales de la carrera administrativa, podremos añadir que ésta no se diseña de acuerdo con un modelo razonable hasta el Estatuto de 1918. Siendo Presidente del Gobierno Don Antonio Maura, se remitió a las Cortes el proyecto de Ley que habría de convertirse en la Ley de bases acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 22 de julio de 1918; desarrollada después en el reglamento que aprobó el Real Decreto de 7 de septiembre de 1918.

Como queda dicho, la innovación fundamental del Estatuto de 1918 consiste en acabar con el sistema de cesantías y establecer el de la inamovilidad en el cargo. En la base 5.ª de la Ley se lee:

Los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes *sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves*

de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo.

Por conveniencia del servicio podrá el Consejo de Ministros acordar discrecionalmente la cesantía o separación de cualquier funcionario o auxiliar, publicando su resolución en la Gaceta y dando cuenta a las Cortes de la medida adoptada. Los reglamentos determinarán la forma en que en este caso excepcional será oído el interesado por el Consejo de Ministros o por el Ministro del ramo respectivo, en trámite sumario.

Contra la resolución ministerial que decrete las cesantías o la separación, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

Sin embargo, la función pública que se diseña en el Estatuto de 1918 no difiere demasiado de la de 1852. El personal de la Administración Civil del Estado se divide en dos escalas; la técnica y la auxiliar. Los funcionarios técnicos se clasificarán en tres categorías (jefes de administración, jefes de negociado y oficiales), y cada una comprenderá tres clases (primera, segunda y tercera) con sueldos escalonados que van desde las 3.000 a las 12.000 pesetas anuales. Los funcionarios auxiliares constituyen una sola categoría con tres clases (retribuidas con *1.500, 2.000 y 2.500 pesetas,* respectivamente).

Pero la seriedad del nuevo sistema, como es obvio, se quiere montar sobre la seriedad en la selección de los aspirantes. En la base segunda de la Ley se lee: «Los funcionarios técnicos ingresarán en el servicio civil del Estado por la clase de oficiales terceros, salvo lo que dispone la base 3.ª, previa oposición, a la cual podrán concurrir quienes ostenten título facultativo de enseñanza superior». Y la excepción de la base tercera consiste en que «desde la categoría de auxiliar de tercera a oficial de primera inclusive, se dará una de cada dos vacantes que correspondan al ascenso por antigüedad al empleado que llevando dos años en la clase inmediata inferior cuente con más años del servicio al Estado».

La calidad en la selección de los aspirantes a los *cuerpos generales* (expresión que ya utiliza en su artículo 1.º el Reglamento de 7 de septiembre de 1918) se consigue, como no podia ser de otro modo, estableciendo un turno de oposiciones, con especiales exigencias (que por cierto muy pocos ministerios utilizaron después) para ingresar directamente –es decir, saltándose la categoría de oficial– como jefe de negociado de tercera clase o jefe de administración de tercera, para lo cual se reservará de cada cinco vacantes una a la oposición directa.

El Estatuto de 1918 ha estado en vigor cerca de medio siglo; durante ese período, no sólo no se homogeneizó el sistema de la función pública española, sino

que el foso de separación entre los cuerpos generales y los especiales llegó a abrirse hasta límites insospechados. La primera consecuencia de lo cual fue curiosamente una jerarquización de los distintos cuerpos del Estado en la que los primeros puestos venían indefectiblemente atribuidos a cuerpos especiales. El problema está obviamente en la explicación del fenómeno; ¿triunfo del corporativismo o simplemente triunfo de los más capacitados?

3. Durante el casi medio siglo de vigencia del Estatuto de 1918, el sistema de ascenso de categoría por antigüedad era la regla general. Al igual que en el ejército –salvo alcanzar el generalato– envejecer en la Administración conlleva el ascenso de categoría. Se trata de una forma de promoción bastante objetiva que, enfrentándose con la reforma de 1963-1964, hoy reivindica J. R. Parada. Pero sus disfunciones eran evidentes y, por la parte de responsabilidad personal que me corresponde, me veo en la necesidad de recordarlas:

a) En primer lugar, se había producido un fenómeno de disociación total de las previsiones del Estatuto de 1918 y nuestra realidad administrativa. El Estatuto seguía formalmente vigente y, consiguientemente, la carrera administrativa se realizaba mediante el riguroso sistema de antigüedad previsto en el Estatuto; pero en la realidad los puestos y las jefaturas de negociados y secciones se desempeñaban por funcionarios cualquiera que fuese su categoría personal, e incluso, con frecuencia, sin atender siquiera a la naturaleza del cuerpo.

Este divorcio entre categoría personal y puesto desempeñado, que en el caso de los cuerpos especiales o facultativos podía ser irrelevante, teniendo en cuenta que la naturaleza de la función a desempeñar estaba más en relación con la preparación técnica y profesional del funcionario que con su situación jerárquica, descomponía totalmente el sistema en relación con los cuerpos generales. Ahora bien, lo que debemos de subrayar es que salvo, obviamente, los funcionarios personalmente beneficiados por esta situación, nadie osaba defender la vuelta a los principios establecidos en el Estatuto de 1918. En cualquier caso, el aspecto positivo del incumplimiento del Estatuto se encontraba en que la provisión de las jefaturas administrativas se realizaba atendiendo más a las condiciones personales de los aspirantes que a la categoría obtenida por la simple antigüedad. El tema tenía, sin embargo, su aspecto negativo; ante la necesidad de promocionar, al menos económicamente, a los funcionarios relegados como consecuencia de la aplicación de los nuevos criterios, los escalafones se comienzan a modificar ahora en sus categorías simplemente como un correctivo a la inmovilidad de las retribuciones, pero totalmente de espaldas a las necesidades orgánicas y funcionales de los servicios. Desde una perspectiva gráfica, podríamos afirmar que los escalafones se presentan

con la imagen de una pirámide invertida; es como si entrásemos en un cuartel y lo encontrásemos lleno de generales y con muy pocos sargentos.

b) Otro de los defectos de nuestro sistema arrancaba, sin embargo, de las propias deficiencias del Estatuto de 1918. En nuestra Administración pública faltaba un cuerpo general administrativo que rompiese la incomunicación existente entre los distintos cuerpos técnicos-administrativos dependientes de los diferentes ministerios. De esta situación se desprendía toda una serie de consecuencias negativas; en primer lugar, la multiplicación de oposiciones para ingreso en los distintos cuerpos técnico-administrativos, que desempeñaban funciones fundamentalmente análogas, cuya titulación para el ingreso era la misma y cuyos programas de oposición, aunque no iguales, eran sumamente parecidos. En esta materia, la necesidad de reforma era tan obvia que, años antes de que se abordase por vía legislativa el nuevo sistema de función pública que nace en los años 1963-1964, ya se dio un decisivo paso al frente con la unificación de oposiciones para los cuerpos generales, consecuencia de la creacción del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares. Aunque seguían existiendo escalafones diferentes del cuerpo técnico-administrativo, dependientes de cada uno de los distintos ministerios, al menos la oposición de ingreso era única; después del curso en Alcalá de Henares, cada funcionario se integraba en un diferente escalafón.

En segundo lugar, la falta de un cuerpo general interministerial daba lugar a consecuencias paradójicas. Cuando se creaba un nuevo ministerio o nuevos organismos autónomos, había que inventar de arriba a abajo una plantilla y un escalafón, que se llenaba de nueva planta, sin dar ninguna opción ni oportunidad a los funcionarios que ya estaban al servicio del Estado. Los funcionarios de nuevo ingreso en el organismo o ministerio recién creado se encontraban así con unas perspectivas de carrera administrativa que les proporcionaban la posibilidad de ganar categoría en pocos años y alcanzar grados en la jerarquía administrativa que en otros ministerios significaban toda una vida al servicio de la Administración.

c) El Estatuto de 1918 no solamente dio lugar a una proliferación de los cuerpos generales, sino que al no ser aplicable a los cuerpos especiales, éstos se multiplicaron también en forma anárquica y desordenada. En un estudio realizado en 1960, se recoge la existencia de más de 200 cuerpos y escalas (bastantes de ellos a extinguir) cuya justificación racional no siempre aparecía clara. Y lo grave del caso, escribía yo por entonces, es que cada uno de estos cuerpos tiende a convertirse en un grupo de presión en defensa de su propio prestigio y de sus intereses, y a recelar o entrar en conflicto con otros grupos. Por su parte, el profesor Siguán escribía: «En líneas generales este fenómeno se produce en toda organización

extensa; pero pocas veces se encuentra tan institucionalizado con tanta fuerza. Si a esta institucionalización se añaden ventajas económicas, con las naturales diferencias irritantes de grupo a grupo, todos los fenómenos anteriores se agravan».

d) En el seno de cada ministerio, la cuestión se planteaba particularmente como una lucha permanente entre el cuerpo general técnico-administrativo y los cuerpos especiales dependientes del mismo. La coexistencia de uno y otros no se ha basado, en muchos casos, en un deslinde previo de atribuciones; antes bien, en la realidad han venido a jugar el papel de fuerzas competitivas que tratan de alcanzar en beneficio propio los puestos de trabajo mejor remunerados o más prestigiados dentro de la organización. La ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en un intento de racionalizar el problema, introdujo el tan conocido artículo 35, según el cual «las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnico-administrativos y auxiliares administrativos. Los demás funcionarios técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad.

Fue con todo esto con lo que intentó acabar la reforma de 1963-1964, y defender la vuelta a la situación anterior no tiene sentido.

En resumen, la reforma ciertamente acabó con los «escalafones» divididos en categorías en las cuales se progresaba por antigüedad. Pero la antigüedad tuvo su premio: el incremento de los haberes a través de los trienios. Si este concepto retributivo se ha convertido en una parte poco significativa de los haberes del funcionario activo (con los consiguientes efectos a la hora de la jubilación), ello debe achacarse a la posterior –y aún vigente– Ley 30/1984, cuyos rasgos más significativos nos ocuparán a continuación.

4. La Ley de 1984, en efecto, es en parte continuista con respecto a la de 1964, pero al mismo tiempo es una rebelión contra algunos de sus postulados.

Es continuista en cuanto que confirma la desaparición de las categorías y grados dentro de cada cuerpo y, por consiguiente, del ascenso por antigüedad; y también lo es en cuanto que fortalece la existencia de los cuerpos interministeriales para las funciones burocráticas, potenciando las funciones y la presencia en los puestos directivos del Cuerpo Técnico de Administración Civil (cosa lógica si se tiene en cuenta quiénes fueron entonces sus redactores). Sin embargo, aparte esto, su significado más profundo encierra un enfrentamiento –me atrevería a decir que visceral– contra la Ley anterior, en cuanto que consagró una *jerarquización* de los cuerpos al asignárseles a cada uno un coeficiente retributivo (es decir, un coefi-

ciente de 4 a 5,5 en el caso de aquellos cuerpos para cuyo ingreso se exigía título universitario, por el que se multiplicaba el sueldo base igual para todos y establecido por Ley) que significó el triunfo de los cuerpos especiales sobre el recién creado TAC (cosa lógica si se tiene en cuenta quiénes fueron sus redactores).

Ahora, en 1984, las tornas cambian, y la pieza a cazar son los cuerpos especiales. Para acabar con los abogados del Estado, se crea un Cuerpo de letrados del Estado en el que se incluye cuerpo tan especializado en materia registral e hipotecaria como el de letrados de la Dirección General de Registros y del Notariado (cuyos componentes no tardaron en trasladarse a cómodos registros de la Propiedad), junto con otros más. A los letrados del Consejo de Estado también se les incluyó –sin atender sus protestas– en el nuevo cuerpo para así borrar orígenes ilustres (sí se atendieron, empero, las protestas por el Tribunal Constitucional, ya que por Ley ordinaria se quiso alterar la Ley Orgánica del Consejo de Estado; y, por lo que se refiere a los abogados del Estado, han vuelto a recuperar, como es sabido, su «denominación de origen»).

Pero lo más grave es que, para lograr todo esto, vino a cambiarse el sistema mediante un acercamiento al que más atrás denominábamos «abierto». Así es que casi se ha conseguido la cuadratura del círculo: nuestro sistema sigue siendo de *cuerpos* (pues se ingresa en la Administración preparando y aprobando las oposiciones de ingreso en un cuerpo determinado); pero, al mismo tiempo, se realiza una clasificación de puestos de trabajo cuyas vacantes se ofertan a la totalidad de los funcionarios –cualquiera que sea el cuerpo de pertenencia– siempre que se adecúen al perfil de la plaza vacante (perfil al que a veces sólo falta ponerle la fotografía del «tapado»).

Aunque no existen categorías para ascender por antigüedad, los puestos de trabajo que se obtienen por concurso o por libre designación comportan un nivel (el máximo, correspondiente a Subdirector General, es el 30), y la permanencia en el nivel durante dos años determina su adquisición como *grado* personal. Frente a las críticas de J. R. Parada, que propone el retorno al rígido sistema del Estatuto de 1918 (es decir, al ascenso por antigüedad, más protegida, según él, incluso por el Derecho del Trabajo), hay que reconocer que cabalmente uno de los aspectos más críticos del sistema está en las perspectivas de rápida promoción que se ofrece a jóvenes capaces y ambiciosos. He conocido a quienes a los pocos años de ingresar obtienen el nivel 29, e incluso son Subdirectores generales con nivel 30. Cabría decir de estos funcionarios que, como los soldados de Napoleón, llevan en la mochila el bastón de Mariscal. Pero, claro está, cuando la meta se alcanza demasiado pronto y las posibilidades de seguir la carrera se han acabado, viene la frus-

tración y, consiguientemente –si la ocasión se presenta– la tentación de abandonar la función pública en busca de puestos más lucrativos en la empresa privada.

La reciente reforma introducida por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) ha introducido nuevos estímulos en la función pública. Tradicionalmente, la carrera administrativa tenía su techo en el cargo de Subdirector General; hacia arriba (Director General, Subsecretario...) los cargos eran políticos. La *LOFAGE* ha alterado la situación al establecer la distinción entre *órganos superiores y órganos directivos*. Estos últimos son: los subsecretarios, los directores generales y los subdirectores (art. 11), los cuales serán nombrados –y esto es lo que debemos de subrayar– «*entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, o de las Entidades locales a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente*» (arts. 15.2 y concordantes). Aparte del aspecto económico –en cuyo tema nunca podrán competir las administraciones públicas con la empresa privada en países económicamente desarrollados–, creo que nuestro ordenamiento positivo ha apurado al máximo sus posibilidades de incentivar la carrera administrativa.

LAS CLASES PASIVAS: LA JUBILACIÓN

1. Alcanzar la edad de la jubilación en la función pública significaba pasar a engrosar la lista de las *clases pasivas,* con cargo a cuyas dotaciones presupuestarias se cobraba la pensión de jubilación. En lo que a nosotros importa, la justificación jurídico-formal es lo de menos. Se explicaba, por ejemplo, diciendo que la remuneración total del funcionario estaba calculada para percibirse en dos etapas sucesivas: como *sueldo,* durante el servicio activo, y como *pensión,* después de la jubilación; o como una especie de seguro cuya prima consistía en la detracción de una cantidad del sueldo a lo largo de la vida activa del funcionario. Cuando, en el año 1946, yo entré al servicio público como Oficial Letrado de las Cortes, *se me ofreció* una opción: entrar en el régimen ordinario o elegir el sistema de derechos pasivos máximos, con el cual, a cambio de la detracción del 5% de mis haberes, se me aseguraba una pensión de jubilación del 80% del sueldo activo. Casi todos optábamos por este sistema y, desde luego, con el convencimiento de que adquiríamos una situación de privilegio con respecto a quienes no habían tenido la «suerte» de convertirse en funcionarios del Estado. Ciertamente, hoy las cosas han cambiado y, como enseguida veremos, el funcionario jubilado envidia en muchos aspectos al laboral. Pero no deben pasarse por alto algunos hechos significativos: en primer lugar, la reacción violentamente negativa de los trabajadores de las

empresas públicas (¡que ni siquiera son funcionarios!) ante cualquier amenaza de privatización; en segundo lugar, el pánico que provocan (mucho menos entre los funcionarios) ciertas previsiones de quiebra del «Estado del Bienestar»; y, en fin, un apunte personal: durante mis muchos años de ejercicio profesional he tenido muchos casos de colectivos de empleados públicos sometidos al régimen laboral que pretendían su funcionarización. De la pretensión contraria no he conocido ninguno.

2. Dije que las cosas están cambiando, y así es. Parece como si en los últimos quince años se hubiese «levantado la veda» para perseguir al jubilado, y diferentes medidas legislativas parecen confirmarlo. Me referiré a continuación a algunas de ellas.

a) Hablemos, en primer lugar, del adelanto de la edad de jubilación, en relación con los cuerpos superiores del Estado, de 70 a 65 años. He intervenido profesionalmente en muchos de los recursos que se promovieron contra esta medida legislativa y conozco las situaciones dramáticas –tanto económicas como psicológicas– que generó.

Por lo pronto, se acudió al Tribunal Constitucional alegando el doble fundamento de la inconstitucionalidad de la Ley por infracción del artículo 33.3 CE (expropiación sin indemnización) y de la responsabilidad del Estado-legislador por los daños causados a los particulares (art. 9.3 CE). Pero en sus Sentencias 108/1986 y 70/1988, el Alto Tribunal declaró su constitucionalidad, ya que no existía el derecho adquirido a jubilarse a los setenta años, sino una simple expectativa. Como en sus fundamentos jurídicos se abría una cierta puerta a la esperanza, se iniciaron múltiples recursos en vía contencioso-administrativa, que fueron sucesivamente desestimados a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992.

b) En segundo lugar, desde la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1984, se puso límite a las cantidades que, con cargo a dichos Presupuestos (la regla no regía, por tanto, para pensiones privadas; por ejemplo, para los empleados de la Banca no oficial), podía percibir el jubilado. Lo que se negaba no era la cuantía de la pensión que se fijaba de acuerdo con las reglas generales, sino el derecho a percibirla por encima del tope fijado (187.900 ptas. mensuales en 1984, hoy actualizadas). Lo cual venía a agravar la situación anterior: un sarcasmo para el uso de un término –«jubilación»– que viene de «júbilo».

c) *La* supresión de la Mutualidad de la Previsión que, como régimen complementario de la seguridad social, habían constituido, con sus personales

aportaciones, los funcionarios de las entidades gestoras de la seguridad social, y su inclusión en el régimen general, con pérdida o recorte de derechos adquiridos como contraprestación a sus aportaciones, generó también una serie de pleitos ante la jurisdicción social, en buena parte ganados por los pensionistas.

d) En fin, se suprimió la compatibilidad del percibo de dos o más pensiones pasivas, aunque se tratase de derecho establecido por ley. Es el caso de la compatibilidad establecida para los funcionarios de las Cortes por Ley de 9 de julio de 1855.

Supongo que algunos de mis aburridos lectores habrá padecido en sus propias carnes alguna de estas *generosas medidas contra* el jubilado. Por lo que a mí toca, he padecido tres. Sin embargo, no estoy legitimado para lamentaciones ni quejas, pues –sin precedente que yo conozca– he sido rescatado, desde mi condición de jubilado, para el servicio activo del Estado en el Tribunal Constitucional. Espero que esto sirva de precedente, pues jubilados con más méritos que los míos... «haberlos háylos».