



# TEMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

**CLASIFICACION**

**DE**

**FUNCIONARIOS 35.084.8/9**

Por **ANTONIO CARRO MARTINEZ**

La Función Pública puede estar organizada en varios Cuerpos. Ahora bien: éstos no deben integrar a aquélla en la actual forma inorgánica que otros han dado en llamar caótica. Es preciso crear un «sistema de encuadramiento». Pues bien, el autor expone los diversos criterios que existen para crear el sistema, y propone un plan de clasificación que sirva de pauta a todos los Cuerpos de funcionarios que existen en España.

## I. NECESIDAD DE LA CLASIFICACION

### PLANTEAMIENTO

En otra ocasión hemos dicho que la eficacia de la Administración depende en más de un noventa por ciento del factor humano. La mecanización, automación y demás técnicas modernas sólo pueden afectar a sectores restringidos de la vida administrativa; es posible que dichas técnicas incrementen sensacionalmente la productividad de una oficina determinada, pero computado dicho incremento en la productividad del engranaje administrativo total, rara vez puede representar algo más del diez por ciento.

Insistimos, pues, en que el factor humano es la materia prima esencial para la Administración. Mucho depende de la capacidad de este factor (calidad de los funcionarios), pero otro tanto depende del sistema, clasificación y distribución organizativa de todos los servidores de la Administración. Es decir, la buena calidad del personal no sirve por sí sola para una buena productividad administrativa; es preciso que vaya acompañada de una buena distribución de dicho personal dentro del sistema organizativo general que toda Administración tiene.

### LA CLASIFICACIÓN

Clasificar es sistematizar. Ninguna de las dos ideas son nuevas. Son dos clásicas normas de orden. Allí donde se quiere que exista orden es preciso clasificar.

El problema es particularmente agudo cuando lo que se trata de ordenar es una gran masa de personas que se cuentan por cientos de miles. Por otra parte, los funcionarios realizan funciones que se alteran y evolucionan con el transcurso del tiempo. No se piense, pues, que con una clasificación adecuada podemos cristalizar a toda la función pública; por el contrario, será la iniciación de un proceso de reforma evolutivo que nunca se logrará terminar porque siempre tendrá que estar perfeccionándose y adecuándose a la cambiante realidad.

La clasificación de funcionarios no puede nunca concretarse en una fórmula estática y definitiva. Ha de ser objeto de una continuada revisión y reforma. Sin embargo, no puede prescindirse de ella porque, como afirma Willoughby, "la clasificación y uniformización de los destinos públicos, constituye de hecho el punto de partida o piedra angular sobre la cual debe descansar toda la estructura de personal".

#### EL PROBLEMA EN ESPAÑA

En España no se ha vuelto a plantear el problema de la clasificación de funcionarios desde el Estatuto de 22 de junio de 1918 y las disposiciones complementarias del mismo año. Es evidente que desde entonces han nacido nuevas funciones y nuevos cuerpos, pero no ha existido la preocupación por ir reclasificando y readaptando las unas a los otros y las nuevas situaciones que en la realidad se han ido creando.

La conclusión actual es la de una función pública asistemática, con muchos particularismos y pocas equivalencias. La opacidad de la función pública española es de grandes proporciones. El funcionario español está encajillado en estructuras que raramente coinciden con las funciones reales que el Estado le exige; no existe un sistema orgánico de reclutamiento, promoción y carrera que resista el cúmulo de particularismos actualmente existentes.

Si en algún país resulta urgente la reclasificación de funciones, cuerpos y empleos, éste es España. Y en ningún país resultará quizá más fácil, por cuanto si es normal que la burocracia esté por propia naturaleza atrincherada en sus tradiciones y privilegios, resistiéndose a todo cambio, es igualmente normal que cuando se han traspasado ciertos límites y la necesidad de la reforma ha arraigado en la conciencia de todos con gran fuerza, entonces el ambiente de resistencia se diluye. Y a nadie se le oculta que es opinión unánime de todos los funcionarios españoles la necesidad de reformar su estatuto funcional.

Una especialista que viene escribiendo insistentemente sobre esta ma-

teria—Talloen—asegura que “la clasificación de cargos es la operación esencial, la operación básica de cualquier reforma administrativa”.

#### VENTAJAS JUSTIFICATIVAS DE LA CLASIFICACIÓN

Toda clasificación ofrece las ventajas propias del orden. Por tanto, existe una ventaja general y es que la clasificación se opone al desorden. No obstante, es posible establecer algunas ventajas más concretas y particularidades que sirvan de justificación inmediata a la clasificación. Algunas de éstas son:

En primer término, debe afirmarse que la clasificación de funcionarios es la gran palanca objetivizadora de la función pública. Se quiere decir que la clasificación dificulta la creación de puestos, cargos e, incluso, cuerpos por preferencias personales o políticas, suponiendo, por el contrario, un cuadro de oportunidades iguales para todos. Es lo que los americanos han denominado en más de una ocasión democracia burocrática.

En segundo lugar, es preciso reconocer que una clasificación adecuada de la función pública da una gran flexibilidad a la organización administrativa. Por ejemplo, ante el fenómeno tan corriente de la nueva creación de un Departamento o unidad administrativa, no resulta preciso improvisar el personal, por cuanto la clasificación facilita un sistema de personal intercambiable sin que nadie pueda suponerse postergado ni favorecido. La organización administrativa resulta así más ágil y moldeable a las necesidades del momento.

En tercer término, la clasificación es necesaria a la jerarquía administrativa, y la jerarquía es presupuesto indispensable a toda organización. En efecto, la clasificación agrupa funciones y responsabilidades similares, de manera que cada agrupación resultante formará un grado excluyente y escalonado dentro de la jerarquía administrativa. Así se evita la superposición de funciones y responsabilidades que siempre dan lugar a conflictos de no fácil solución.

La cuarta ventaja de la clasificación es que simplifica el panorama burocrático. En efecto, uniforma la terminología, unifica el régimen de oposiciones, iguala las oportunidades de ascenso, etc. Además, simplifica el número de los cuerpos y sus peculiaridades.

En último lugar, es preciso resaltar que la clasificación permite uniformar con equidad el régimen de retribuciones de los funcionarios. No hay otro elemento que sepa dar criterios tan objetivos a la estructuración de sueldos, pues nada es más indiscutido que a igual función debe corresponder igual sueldo. Ahora bien: no nos alucine esta idea, pues como afirma Chailloux-Dantel, no es posible llegar a una fórmula exacta de correlación

entre sueldos y funciones, por cuanto los primeros responden a criterios cuantitativos, mientras que las segundas a criterios cualitativos.

#### ERRORES A EVITAR EN LA CLASIFICACIÓN

Un error muy común es hacer prevalecer los intereses específicos de cuerpo sobre los generales de la función pública. Es muy corriente que algunos cuerpos realicen funciones que no les corresponden o para las que no han sido constituidos. Una clasificación adecuada no puede permitir estos desviacionismos que atacan a la propia clasificación y, a la larga, terminan por perjudicar al propio cuerpo. Por ejemplo, el cuerpo técnico administrativo creyó que para mejorar las posibilidades de ascenso era necesario acumular funciones, y así comenzó un proceso inflacionista que lo ha desprestigiado y ha provocado su desplazamiento en la función de dirección, que inicialmente tenía encomendada. El vacío dejado por este cuerpo en la función directiva ha sido llenado en algunos Departamentos por otros cuerpos que, a su vez, han desnaturalizado su función originaria. En definitiva, un desviacionismo funcional es origen de una cadena sin fin de desórdenes y desarreglos.

Otro error muy generalizado es creer que el rendimiento del servicio aumenta proporcionalmente a la calificación del personal que lo sirve. Pues bien: la mejor Administración no es la que tiene más titulados universitarios a su servicio. Es más, puede afirmarse que aquellos Departamentos de la Administración española en los que el personal con título superior llega a rebasar a veces el 50 por 100 de sus efectivos, es un Departamento teóricamente mal organizado, en el cual el personal no puede estar en manera alguna contento ni satisfecho con su función. En efecto, un titulado universitario no puede estar satisfecho si se le asignan funciones subalternas, y su título es inocuo para estas funciones. El ser titulado universitario no califica para ser mejor mecanógrafo ni mejor archivador de expedientes. En definitiva, la calidad del personal debe corresponderse exactamente con la calidad de la función que se le quiere exigir; la inadecuación, ya sea por exceso como por defecto, tiende a producir resultados pésimos.

Por último, es otro error grave no delimitar suficientemente la frontera entre lo que es la alta Administración y lo que es la Política. La difuminación de esta frontera es la vía por la cual la alta burocracia se implica en los diversos intereses que influyen y presionan sobre la política, perdiendo la actitud neutralista que le corresponde. Ciertamente que ningún estado contemporáneo admite el neutralismo de la burocracia al estilo clásico; por el contrario, en relación con los principios políticos fundamentales del régimen, se exige adhesión—bien sea Oriente u Occidente—; ahora bien, en relación

con la actuación política diaria y las presiones que dentro de dichos principios realizan los diversos grupos sociales, la burocracia debe guardar estricta neutralidad. La vía para lograr esto es el establecimiento de un riguroso régimen de incompatibilidades entre la Administración y la Política; sus ventajas más inmediatas serían evitar que la burocracia tienda a monopolizar el poder político en propio provecho y procurar, en segundo término, estabilizar ciertos cargos que son típicamente administrativos en casi todos los países del mundo—subsecretarios y directores generales—y que, sin embargo, fluctúan en España al son de la política.

## II. CRITERIOS DE CLASIFICACION

### ¿QUÉ CRITERIO SEGUIR?

La función pública está asentada sobre la estructura social de la nación en todos sus grados. A nadie se le escapa que los diplomáticos, abogados del Estado e ingenieros—citados *ad exemplum*—están encuadrados dentro de la clase alta de la función pública. El encuadramiento de otras carreras no está siempre tan claro. Ahora bien: desechamos radicalmente todo criterio de clasificación que atienda exclusivamente a la categoría social que es capaz de alcanzar cada “cuerpo”.

No es que socialmente carezca de importancia dicho criterio, pero es que desde el punto de vista organizativo es preciso acudir a criterios más objetivos; es preciso acudir a un criterio funcional. En principio, creemos que la clasificación de los funcionarios debe corresponderse exactamente con las clases de funciones que realmente se desempeñan.

### SISTEMAS DE ADECUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS A LA FUNCIÓN

El problema que se plantea ahora consiste en determinar la unidad de medida para la clasificación. Es decir, la unidad que valga para establecer una correlación entre los funcionarios y las funciones. Son tres las posibilidades existentes:

- 1) Tomar como unidad de medida a la persona considerada en abstracto;
- 2) Tomar, por el contrario, al empleo o puesto de trabajo; y
- 3) Tomar, con criterio ecléctico, al cuerpo.

La primera solución es la adoptada por el Civil Service británico. En

efecto, los ingleses estiman que las funciones administrativas a realizar por el Civil Service pertenece necesariamente a los cuatro siguientes tipos jerarquizados: función directiva—llevada a efecto por la Administrative class—, función ejecutiva—encomendada a la Executive class—, función secretarial o auxiliar—adscrita a la Clerical class—, y la función subalterna—que corresponde a la Subclerical class o Minor grades—. Pues bien: a la vista de este esquema, la Administración británica encaja a los funcionarios en razón de los títulos académicos, pero sobre todo en razón de las cualidades personales y humanas que cada uno manifiesta. Buscan al hombre capaz para la función genérica. La especialización vendrá después si es necesaria, pero no tipifica nada, puesto que lo importante es la calidad humana de la persona, y el grado de enseñanza que ha recibido. Así, pues, en Gran Bretaña predomina la aptitud genérica de la persona sobre el criterio de cuerpo y el criterio de empleo.

La segunda solución es seguida por el Civil Service estadounidense. En efecto, la preocupación fundamental de esta Administración es la ingente tarea de clasificar los cientos de miles de empleos o puestos de trabajo que dentro de la misma existen. Cerca de diez mil funcionarios se dedican exclusivamente a esta tarea de "job analysis" en dicho país. Pues bien: una vez conocida la función de cada puesto de trabajo, se busca y designa para el mismo al más apto ("The right man for the right place"). El efecto resultante es que todo funcionario es un especialista; precisamente el especialista más encajado para la función a desarrollar en el puesto de trabajo para el que en concreto se le recluta. Con este criterio, la clasificación se atomiza; no hay cuerpos ni categorías de funcionarios; sólo hay puestos de trabajo. Ahora bien: esta atomización del personal no impide que se puedan vislumbrar algunos escalones o categorías generales; son las categorías de retribución. En efecto, en los EE. UU. existen dieciocho categorías de sueldos escalonados—es muy fácil el ascenso de una a otra—, y los tres millones de funcionarios que allí existen están incluidos necesariamente dentro de una de esas categorías.

El tercer sistema—la clasificación por cuerpos—ha sido el francés, y es también el español. En España han surgido los cuerpos de funcionarios inicialmente para la realización de una función específica. Ahora bien: con el transcurso del tiempo, han ido evolucionando las funciones administrativas, mientras que los cuerpos permanecieron normalmente congelados por la rigidez de las plantillas. El efecto ha sido que las clases funcionales se transformasen dentro del cuerpo en categorías personales, desarticulándose los lazos de conexión que deben existir entre unas y otras. Es decir, frente al criterio de que a cada jefe de negociado le debe corresponder el mando

efectivo de un negociado, las categorías personales se han independizado de las estructuras orgánicas de la Administración a que sirven, y ello debido a la natural ambición de los funcionarios de incrementar sus posibilidades de carrera—es el natural espejismo de todo fenómeno inflatorio—. Así, hay muchos más jefes de negociado que negociados efectivos, muchas más categorías personales que categorías funcionales y muchos más cuerpos que funciones.

#### CRITERIO QUE SE PROPONE

No es cuestión de dilucidar aquí las ventajas e inconvenientes que cada sistema tiene. Lo que sí interesa es afirmar que en España no sería factible cualquier reforma que no partiese del criterio de los cuerpos, ya que es imposible hacer tabla rasa de todo un siglo de tradición administrativa. En la gran reforma francesa de 1946, tampoco se ha podido prescindir del criterio de cuerpo.

Cualquiera otra solución en España encontraría, además, la resistencia concreta de los mismos cuerpos y el obstáculo insuperable de la propia organización administrativa, por cuanto cada cuerpo está adscrito a un Ministerio, y cada ministro es tradicionalmente el jefe y responsable de su propio personal.

Ahora bien: el criterio de los cuerpos no es esencialmente malo, y tomándolo como base y punto de partida, es evidente que se puede obtener una clasificación adecuada de la función pública en España. Las reformas a abordar son, no obstante, enormes.

#### CÓMO REALIZARLO

La actuación de la reforma clasificatoria del personal en España debe seguir los siguientes pasos:

— Determinar el órgano que debe regir la nueva clasificación. Puede ser una Dirección de Personal al estilo de Francia, o un organismo colegiado del tipo de las Comisiones del Servicio Civil de los países anglosajones. En todo caso, debe ser un órgano con autoridad suficiente sobre “todos” los cuerpos que actualmente existen.

— Analizar y describir las diversas tareas y funciones que realiza la Administración pública, agrupando todas las similares dentro de una clase genérica a la que debe corresponder un solo cuerpo.

— Adoptar un plan de clasificación de cuerpos en correspondencia con

las funciones que efectivamente desarrolla la Administración, distinguiendo, además, las clases y categorías que pueden darse dentro de cada cuerpo.

— Revisar continuamente dichos análisis, porque las funciones no son algo fijo, sino que están en evolución rápida o imperceptiblemente, con el transcurso del tiempo, por lo que es preciso someter igualmente a los cuerpos a una revisión continuada en cuanto a su clasificación.

De toda esta actuación, nosotros sólo podemos adoptar a título de ensayo, un plan de clasificación que pueda servir de punto de partida a ulteriores y más autorizadas proposiciones. Con carácter previo, sería imprescindible realizar esa ingente tarea de análisis de tareas y funciones, pero no es este trabajo que se pueda hacer en poco tiempo y sin un equipo de personal muy competente y especializado.

### III. PLAN DE CLASIFICACION

#### PLANTEAMIENTO

Lo primero que nos preguntamos es ¿qué personal está bien organizado? La respuesta no ofrece dudas. Cuando se pretenden buscar ejemplos de buena organización es preciso acudir al Ejército.

Pues bien: el Ejército en España nos muestra el siguiente ejemplo. Su punto de partida es la distinción entre las “Armas”—que realizan la función propiamente militar—y los “Cuerpos”—que llevan a efecto las funciones jurídicas, sanitarias, etc., que son auxiliares de las propiamente militares—. De la misma forma, en la Marina se distingue entre las funciones navales militares—ejercidas por el “Cuerpo general”—y las funciones auxiliares a las anteriores—desempeñadas por los Cuerpos especiales—.

El sistema parece significativo. Es como si en toda buena estructura organizativa hubiese que distinguir entre una función que es típica, esencial y columna vertebral a la finalidad de dicha estructura, y otra u otras funciones que son auxiliares o complementarias de aquélla.

Pues bien: trasladando el símil a la estructura de cualquier unidad administrativa, aparece con cierta evidencia que su actividad medular es la función administrativa, frente a todas las demás actividades, que le son accesorias o complementarias. Es posible que este planteamiento pueda tacharse de simplista. Y, evidentemente, afirmar que la actividad esencial de la Administración es la función administrativa es, por lo menos, una redundancia, pero quizá no mucho mayor que considerar a la función militar como actividad medular de la Milicia o Ejército.

Elevémonos ahora al nivel de la Administración del Estado y observémosla con perspectiva. En el último siglo hemos pasado del Estado que tenía como misión única procurar la “seguridad jurídica” de sus ciudadanos (liberalismo absentista), al “welfare State” o Estado ambicioso, por cuanto tiene una finalidad mucho más amplia: la de programar y planificar una gran parte de la actividad ciudadana, con objeto de alcanzar el más alto grado posible de bienestar y “seguridad social”. Durante este lapso se ha podido comprobar el fenómeno de la creciente multiplicación de los fines del Estado. Pero ¿quién actúa estos fines en el Estado? Pues su Administración, que ha visto incrementar paralelamente sus órganos y funciones. Ahora bien: la Administración, al incrementar sus funciones, ha precisado aumentar el número de funcionarios para servirlos.

Esta disgresión de perspectiva histórica vale para caracterizar las funciones de la Administración estatal. En efecto, lo mismo ahora que hace un siglo, la actividad “esencial” de la Administración ha sido administrar o realizar la función administrativa; pero mientras antes dicha actividad era la única—por eso los funcionarios eran pocos y predominantemente juristas, habida cuenta de que la finalidad del Estado era la “seguridad jurídica”—, ahora ha sido preciso desarrollar una serie de actividades o funciones complementarias de carácter técnico—por eso los funcionarios son ahora muchos y frente al monopolio tradicional de los juristas, la Administración ha tenido que emplear a médicos, ingenieros, economistas y otro mucho personal técnico especializado—.

En conclusión, cabe distinguir actualmente dentro de la Administración estatal una función esencial o medular—la administrativa—, y otras funciones técnicas complementarias o accesorias. La diferencia estriba en que no hay Administración sin función administrativa, mientras que sí es posible una Administración pública sin funciones técnicas—basta trasladarse a un siglo atrás—.

Otra conclusión parece ser que no debe confundirse el que la función administrativa tenga que desarrollarse por cauces jurídicos—el artículo 17 del Fuero de los Españoles así lo afirma—con que los funcionarios que sirvan dicha función deban ser abogados. Primero y principalmente deben ser “administradores”.

#### LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS CUERPOS

Dentro de la función administrativa es preciso distinguir varios niveles o peldaños que se correspondan con la estructura jerarquizada que tiene la Administración. Son cuatro estos niveles: el directivo, el ejecutivo, el auxiliar y el subalterno.

A cada uno de estos cuatro niveles debe corresponderse un cuerpo. Cada uno de estos cuatro cuerpos deben corresponderse, a su vez, con los siguientes niveles educativos: titulación superior, bachillerato universitario, bachillerato, bachillerato elemental y primera enseñanza.

El cuerpo directivo podrá agrupar a funcionarios que desempeñen puestos de mando que tengan a su cargo la inspección de servicios.

El cuerpo ejecutivo agruparía a todos los cargos intermedios de elaboración y preparación de las decisiones que deben adoptar los directivos.

El cuerpo auxiliar comprendería a todo el personal de secretariado, taquimecanógrafos y archivadores.

El cuerpo subalterno debería incluir a porteros y personal asimilado.

De todos estos cuerpos el *más pequeño* en número debe de ser el directivo, pues de él depende la clave de la buena marcha de la Administración. Este cuerpo debe ser para la Administración civil lo que el generalato y el Estado Mayor para la Administración militar. El ingreso en dicho cuerpo podría hacerse por un doble turno: primero, "oposición" directa entre titulados universitarios o de escuela especial superior (*prima a la calidad*), y segundo, "concurso" entre funcionarios de cuerpos ejecutivos técnicos o especiales con igual tipo de titulación (*prima a la experiencia*). Por último, debemos insistir que para que este Cuerpo directivo alcance solidez y prestigio, precisa delimitar claramente sus fronteras con la política estableciendo un rígido sistema de incompatibilidades en la forma que en páginas anteriores se ha expresado.

El cuerpo ejecutivo podría tener encomendadas las funciones que actualmente desempeñan en gran parte los denominados cuerpos técnico-administrativos. El ingreso en el cuerpo podría hacerse por un doble turno: primero, "oposición" directa entre personas que ostenten el grado de bachiller universitario, a fin de ingresar por la última categoría funcional (es posible que no puedan distinguirse más de dos categorías funcionales dentro de este cuerpo); segundo, "oposición" directa entre titulados universitarios para cubrir sólo el 25 por 100 de las vacantes existentes en la primera categoría funcional del cuerpo.

El cuerpo auxiliar debería tener encomendadas las funciones de secretaría y taquimecanografía. El ingreso se haría mediante simples exámenes entre graduados de bachiller elemental o similares. Dichos exámenes podrían descentralizarse en unidades regionales.

El cuerpo subalterno, en cuanto incluye a todo el personal de trabajo manual no especializado, podría configurarse con un régimen parecido al laboral.

## LAS FUNCIONES TÉCNICAS Y ESPECIALES

Aquí será preciso distinguir tantos cuerpos como funciones distintas se ejerzan *ratione materiae*; es decir, tantos cuerpos como profesiones coadyuven con la Administración. Así la función jurisdiccional tendrá su cuerpo de jueces y magistrados, la función de enseñanza poseerá sus cuerpos docentes, las diversas funciones técnicas tendrán sus cuerpos respectivos de abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, etc.

Dentro de cada una de estas funciones es posible que haya que distinguir diversos niveles. Por ejemplo, en la enseñanza habrá catedráticos de Universidad, catedráticos de Instituto y de todas las enseñanzas medias y maestros nacionales. En la función constructora habrá el grado de arquitecto y el de aparejador, etc.

En todo caso, el problema de todos estos cuerpos y su reordenación es cuestión de menor importancia que cuanto afecta a los cuerpos de la función administrativa. Al igual que al Ejército que cuando se reorganiza, su piedra de toque está en las Armas y no en los Cuerpos. Ahora bien: sí debe adelantarse que todos estos cuerpos deben uniformarse en el sentido de que a igual tipo de formación, experiencia y responsabilidades deben corresponderse iguales oportunidades de carrera y de remuneración.

## LA CLASIFICACIÓN INTERNA DE LOS CUERPOS

Como punto de partida es preciso distinguir entre los cuerpos con jerarquización interna de funciones y aquellos que no la tienen.

Entre estos últimos se hallan la gran mayoría de cuerpos desde los catedráticos de Universidad hasta los mecanógrafos. En efecto, unos y otros ejercen la misma función docente o de escritura desde que ingresan en el cuerpo hasta que se jubilan. Sería, pues, absurdo reconocer categorías funcionales dentro de este tipo de cuerpos; todas estas categorías serían pura palabrería sin correspondencia alguna con las funciones reales desempeñadas. Dentro de nuestra Administración, los Cuerpos de catedráticos están bien organizados, por cuanto en los mismos no existen categorías funcionales y sí sólo escalones económicos. Pues bien: lo mismo debe ser para todos los otros muchos cuerpos de la Administración que carezcan de una jerarquización funcional interna, y en los que todos sus miembros ejerzan horizontalmente la misma función. Ahora bien: este sistema no debe excluir la existencia de escalones económicos dentro de este tipo de

cuerpos. Estos escalones deben establecerse en razón exclusiva de la antigüedad, pero dentro de ella caben dos sistemas; o bien el sistema de flexibilidad presupuestaria en que los grados se corresponden automáticamente con la efectividad de servicios (por anualidades, bienios, trienios, etc.); o bien el sistema de rigidez de las plantillas, produciéndose el paso de un grado a otro sólo previa existencia de vacante. Entre los dos sistemas, parece que el primero es mucho más flexible y justo en cuanto todo funcionario permanece igual tiempo en cada grado, abstracción hecha de las contingencias exteriores, como son la edad de los que le preceden en el cuerpo, reingreso de excedentes, etc.

Entre los cuerpos con jerarquización interna de funciones, deben distinguirse dentro de cada uno de ellos tantas categorías personales como funciones diferentes hayan de desempeñar. Hay que evitar que las ambiciones propias de los miembros de un cuerpo lleven a aumentar los efectivos de las categorías superiores sin correspondencia con la jerarquía funcional; la realidad demuestra que éste es el mayor mal que puede afligir a un cuerpo, porque es un mal oculto que no sale a la luz, ya que el exceso de cantidad se compensa automáticamente con la eficiencia de calidad.

#### CLASIFICACIÓN FINAL

Esta clasificación que con muchas reservas se propone a continuación, es final a efectos de este trabajo, pero a efectos generales nos veríamos muy honrados con que pudiera ser principio y base de una clasificación más perfeccionada y depurada con la compulsa de criterios y opiniones más extendidas.

Jerarquía de las funciones	Clase de las funciones	
	Función administrativa (Cuerpos administrativos).	Función técnica (Cuerpos especiales).
A	Administradores directivos (Jefes).	Técnicos facultativos (Abogados, Ingenieros, Médicos, etc.)
B	Administradores ejecutivos (Redactores).	Técnicos medios (Peritos, Ayudantes, Aparejadores, etc.).
C	Administradores auxiliares (Taquimecanógrafos).	Técnicos auxiliares (Auxiliares especialistas).
D	Administradores subalternos (Porteros y trabajos sin especialidad).	