

# Privado *versus* público en el ámbito de archivos, bibliotecas, museos y centros de documentación

---

JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ\* Y SILVIA DEL SAZ\*\*

(\*Catedrático de la UNED; \*\*Profesora Titular de la UNED)

## INTRODUCCIÓN

La situación de Derecho público entendido como la suma del derecho constitucional y del derecho administrativo y según el modelo que nos legaron los liberales del siglo XIX, y que ha resistido hasta la Constitución de 1978, está sufriendo una profunda transformación que para los pesimistas es una degradación o degeneración sin paliativos y sin metas; y para los optimistas, una simple sustitución de normas obsoletas por otras más eficientes tomadas del derecho de los particulares, del derecho privado.

Esta tensión entre el derecho público tradicional y el que ahora aflora se manifiesta en el plano organizativo, el del empleo público y en la actividad administrativa. Evidencias de esta evolución son, en primer lugar, la sustitución simple del Derecho administrativo por el derecho privado, como derecho de la organización y de la actuación de los entes públicos, y la colonización de sus instituciones centrales por otras del derecho privado como la contratación el convenio y el pacto, que sustituyen cada vez más a la técnica de la acción unilateral, el acto administrativo, y la jerarquía que es sustituida por el principio de igualdad entre administraciones públicas y dentro del *status* funcional, así como la prevalencia de los intereses particulares sobre los intereses generales en numerosas regulaciones sectoriales, como el urbanismo; y, sobre todo, como fenómeno disolvente del Estado liberal, la satanización del centralismo, suplantado por la exacerbación del principio de autonomía (regional o municipal) y que lleva derechamente a desconocer las

reglas democráticas del gobierno de las mayorías, a deteriorar el principio de igualdad ante las administraciones públicas, y a quebrar y el principio de unidad de legislación por el que tanto lucharon los liberales decimonónicos, sustituido ahora por una nueva versión del fuerismo acarlizado que es la legislación de las diecisiete comunidades autónomas.

El método que vamos a seguir consistirá, más o menos, en contraponer dos mundos políticos y administrativos: la del nacimiento de la administración cultural española en el siglo XIX, y en particular su médula central, el de los archivos, bibliotecas y museos así como del cuerpo de funcionarios responsable de este servicio, con la situación actual. Pero antes haremos referencia al marco político en que se desarrolla uno y otro modelo: el del nacimiento de España como nación política y cultural y el de su ocaso, que es el que ahora asistimos.

LA CONCEPCIÓN LIBERAL Y CONSTITUCIONAL:  
 UNA SOLA NACIÓN, UNA SOLA CULTURA,  
 UNA ÚNICA ADMINISTRACIÓN CULTURAL,  
 UN ÚNICO RÉGIMEN JURÍDICO:  
 SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN DIRECTA

Frente a las diversidades nacionales, culturales y jurídicas que a comienzos del S XIX subsisten en España, pese al proceso centralizador iniciado por los Borbones desde el Decreto de Nueva Planta de 1714, la Constitución de Cádiz impone un proyecto de unidad en todos los órdenes: una sola nación, unas solas leyes o códigos para toda la Monarquía una sola e igual administración para toda España.

Efectivamente, desde la perspectiva jurídico constitucional, España deja formalmente de ser una "nación de naciones", reunidas o vinculadas en la Corona, justamente a comienzos del siglo XIX con el advenimiento de la democracia y el constitucionalismo. Constitucionalismo, democracia y España como Nación política nacen juntas a principios del siglo XIX. A partir de aquí los reyes serán Reyes de España, únicamente, y no más de Castilla, Aragón, de Navarra y de Indias. Ya no hay más que una Corona, una sola Monarquía, un solo Estado, una sola representación nacional española. Ya no hay Cortes de Castilla y de Aragón. Las Cortes Generales y Extraordinarias que aprueban la Constitución de 1812 son las primeras "Cortes Españolas" y las primeras también que se autotitulan de la "Nación Española" y como tales aprueban dicha Constitución para "el buen gobierno y recta administración del Estado". Una sola nación, España, un sólo Estado, el Estado español y una sola Monarquía. De los antiguos Reinos peninsulares (Castilla, Aragón y Navarra, y ninguno otro) cuya legislación fundamental se invoca en el Discurso Preliminar

de la Constitución de Cádiz en justificación del dogma de la soberanía popular se habla ya, claramente, como cosa del pasado. Es muy fácil, pues, datar el nacimiento jurídico constitucional de España como nación política. España nace formalmente en el artículo 1 de nuestra primera Constitución, la de 1812, en el que se define la nación española en términos de integración definitiva, pues España, la nación española, es vista como un solo pueblo formado por todos los españoles tanto peninsulares como americanos: "*la nación española* —dice este precepto— *es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*". Y el artículo 5 remata la obra de creación de nacimiento jurídico de España definiendo, lo que se hace por primera vez en nuestra historia, quienes son españoles: "*son españoles todos los hombres nacidos y vecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos*". Si sólo existe una nación, las Españas y España son ya términos sinónimos porque lo importante es que la nación, como tal, es indivisible. Así lo dice el artículo 174: "*el reino de las Españas es indivisible*" y el artículo 10 define el territorio español enumerando, sin el apelativo ya de reinos, los territorios que comprende en la Península y en la América Septentrional.

Nacida en 1812, España es ya una nación política plenamente consolidada en la Constitución de 1869 que proclama como forma de gobierno de la "nación española", la Monarquía; y en el Proyecto de Constitución Federal de 1873 que define una sola nación, España, y varios Estados, lo contrario justamente de entender, como ahora se hace a menudo, que lo único real es un Estado español en el que viven diversas naciones o nacionalidades pendientes de su propio traje estatal. Y, en fin, España ya está hecha como Estado unitario cuando se promulga la Constitución de la Restauración, en 1876, y es una nación madura, un Estado único en lo jurídico constitucional, cuando el artículo 1 de la Constitución de 1931 define a España como "República de trabajadores" en la que sólo caven regiones autónomas sin la menor concesión a los derechos históricos o privilegios de ningún tipo.

La unidad legislativa frente a la variedad normativa anterior la impone el art. 258: El código civil y el criminal, serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones particulares que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes. Consecuencia también de un sistema único de tribunales. La unidad legislativa es consecuencia además de que existe un solo poder legislativo que son las Cortes españolas.

La unidad administrativa comienza precisamente con el establecimiento de una misma administración municipal igual en todos los pueblos en que con venga que tengan ayuntamiento, sujetos a la misma ley y con la división provincia y la Administración tributaria (títulos V, VI y VII).

Un solo Gobierno y una sola administración, un mismo Ejército y una misma milicia nacional (TÍTULO VIII). Y una misma cultura o enseñanza: "*El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino*"<sup>1</sup>

Sobre este esquema ideológico y organizativo se va a establecer una administración cultural por los liberales moderados. Así, la Ley de Instrucción Pública de 1857 y los reglamentos aprobados por los Reales decretos de 18 de julio de 1858, el que firma el Ministro Orovio el 12 Junio 1867, aludiendo ya la cultura española y, pasada la Restauración, el aprobado por Real Decreto 12 de octubre de 1884, establecen un servicio público estatal inspirado en las ideas de centralización estatal, jerarquía y descentralización funcional a través del la técnica del establecimiento público que inspiran todo el sistema de Derecho público del S. XIX.

Todos los archivos bibliotecas y museos van a depender de la Dirección general de Instrucción Pública y van ser gobernados por un único cuerpo de funcionarios sometido al mismo régimen y estructurado en diversas categorías jerarquizadas. La unidad que va ínsita en el sistema centralista impone el mismo

<sup>1</sup> La concepción de España como nación cultural única se mantiene en la Constitución de la II República en 1931 a pesar de la regionalización. Así afirma que la República constituye un *Estado integral*, compatible con la autonomía de las regiones y prescribe que el castellano es el idioma oficial de la República, y que todo español tienen obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones sin que a nadie se le pueda exigir el conocimiento ni el uso de una lengua regional (art. 4). La unidad cultural de España se afirma también desde la distribución de competencias sobre cultura y educación: Artículo 45: "Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico".

Art. 50. Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como *instrumento* de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las Regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República. El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores. El Estado atenderá a la expansión cultural de España, estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos.

Por contra, la Constitución de 1978 ya no hay recoge cláusula alguna sobre la salvaguarda de la unidad de la enseñanza ni del castellano ni habla de España sino de los "pueblos de España", y para nada alude al Estado, al regular el patrimonio artístico: "Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad (art. 46).

régimen de gobierno, los mismos reglamentos, las mismas tarifas (como se desprende de la normativa que se recoge en el *Anexo 1º* al que nos remitimos ).

La centralización es sinónima de estatalización como demuestra la previsión de la aplicación del mismo sistema en el futuro a los establecimientos provinciales y municipales, como decía el Ministro Orovio en el Preámbulo del Real Decreto de 12 Junio 1867:

“No es aventurado predecir que llegará tiempo en que la Biblioteca, el Archivo y el Museo sean una necesidad para cada provincia, para cada municipio, en que cada pueblo querrá tener como por necesidad lo tienen las casas solariegas, un panteón de sus tradiciones locales de toda suerte, mirándolo con igual amor y respeto que el sepulcro de sus padres, y finado orgulloso su guarda a conservadores peritos en el difícil arte de clasificar, interrogar e interpretar el testimonio mudo, pero tan luminoso como irrecusable, que prestan los documentos manuscritos, los códices, los libros, las monedas y medallas, los monumentos y los objetos de la industria y del arte de los tiempos que pasaron.

El Ministro que suscribe, Señora, abriga la esperanza de que llegará, quizás no tarde, ese día venturoso para la cultura española, pero no puede desconocer que su misión actual debe limitarse a más ceñida esfera, concretándose con organizar los establecimientos generales más necesarios y con allanar a sus sucesores el camino que ha de conducir a más colmados y gloriosos desarrollos”.

La centralización se entiende también como sinónimo de nacionalización o estatalización para los liberales radicales que encabezan la Revolución de 1868. Así se desprende de la incautación de los museos y bibliotecas religiosas de catedrales y cabildos que lleva a cabo la Revolución de 1868 y que concreta el. D. 1.º Enero que dejó sin efecto el D. 23 Enero 1875 “mandando devolver á los cabildos y corporaciones religiosas los Archivos, Bibliotecas gabinetes y demás objetos de ciencia, arte o literatura de que se incautara el Estado en 1869 porque se sientan (.....) doctrinas de *exagerada centralización* y principios contrarios á la justicia”.

Doblado el Siglo, los Reales Decretos de 18 de octubre de y de 22 de noviembre de 1901 aprueban los reglamentos de las bibliotecas públicas del Estado y de archivos que nada aportan a la concepción centralizadora de atrás.

La II República tampoco innova, y el Régimen de Franco no ofrece en principio sino la creación de Patronatos Provinciales de las Bibliotecas, Archivos y Museos, presididos por el Gobernador civil y con representación del Obispado y la Falange, que más parecen instrumentos de control ideológico que de fomento de la cultura como se pretende. Estos Patronatos son recogidos después por el Decreto de 24 de julio de 1947 que dicta normas para todos

los archivos y bibliotecas de la Administración central, provincial y local, los de las delegaciones permanentes del Estado en el extranjero y cuantos otros de la misma naturaleza se declaren de interés nacional o local. Este Decreto encarna también una fantasía voluntarista, el Servicio Nacional de Lectura, encargado de hacer llegar el libro a todo el territorio nacional y que reglamentará el Decreto de 4 de julio de 1952. A cargo del Servicio se establece un Consejo Nacional de lectura, una oficina técnica, y Centros Provinciales de Coordinación. La idea del Patronato como órgano supradirector y antiburocrático, formado por relevantes personalidades reaparece también en el Decreto de 8 de marzo de 1957 Orgánico de la Biblioteca Nacional.

LA ÚNICA TENSIÓN DERECHO PÚBLICO PRIVADO EN EL SIGLO XIX:  
EL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO INICIAL Y SU DECANTACIÓN HACIA  
EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO. LA FUNCIÓN PÚBLICA  
UNA CREACIÓN DEL ESTADO LIBERAL, PESE A LA DOCTRINA LIBERAL

Donde únicamente se percibe una clara tensión entre el derecho público y el privado en el s. XIX es en la configuración del régimen jurídico aplicable a los empleados públicos.

Sin embargo, el sistema mismo de función pública que, aunque muy degenerado nosotros hemos heredado —grupos de servidores públicos, profesionalizados y expertos con la misma formación e integrados en cuerpos y responsables del funcionamiento de las Administraciones y los servicios públicos— nace sin duda en el siglo XIX, y a la contra de la doctrina liberal oficial claramente antiburocrática.

En efecto, frente a la estabilidad en los empleos, base fundamental de toda organización burocrática, el purismo liberal aducía en contra varios argumentos:

- 1º El argumento democrático del riesgo de la apropiación del poder por un funcionariado inamovible.
- 2º De otro lado, en una época en que no hay financiación ni apenas partidos políticos, los empleos públicos son la única moneda con la que se puede recompensar a los que apoyan a los ganadores de las elecciones, lo que también es incompatible con empleos permanentes.
- 3º En tercer lugar se afirma que sólo desde la libre designación y remoción de los empleados públicos es posible hablar de responsabilidad ministerial, pues, ¿cómo puede responsabilizar al gobierno o los ministros del funcionamiento de los servicios públicos si no pueden nombrar y despedir libremente a los que los tienen a su cargo? En el sistema liberal ideal no hay, pues, necesidad de regular el empleo público. Los funcionarios son nombrados y despedidos por la simple voluntad de quien ostenta la competencia para ello. Basta la vieja figura del Derecho

romano del arrendamiento de servicio para regular las relaciones jurídicas entre el Estado y funcionario.

- 4 ° A favor de simple empleo inestable juega también el desprecio hacia los burócratas y su trabajo.. En frase del Presidente Jackson de los Estados Unidos *“los trabajos confiados a los agentes del Estado son tan fáciles que todo hombre inteligente puede adaptarse a ellos sin demora”*. Por otra parte, la defensa contra el riesgo de un funcionariado permanente, el santo temor a una “propiedad antidemocrática” sobre las funciones públicas, fue utilizada para despojar de sus puestos a los funcionarios de ideología contraria y recompensar con ellos a los propios partidarios después de ganar las elecciones. Los empleos públicos pasan, pues, a ser una conquista de los vencedores dando lugar al *spoils system*, el sistema de botín.

De esos cuatro argumentos, el que se hace más explícito entre nuestros liberales es la contradicción del empleado permanente con la responsabilidad ministerial. Esa es la opinión de ARGUELLES: *“los magistrados por sí son responsables del buen o mal uso de autoridad, según prescriben las leyes, no así los demás empleados. Estos pueden ser removidos por el Gobierno según lo crea conveniente; más aquéllos no pueden serlo sino con causa justificada y de ahí la notable diferencia que resulta entre unos y otros destinos..* Pérez de Castro, Diputado liberal moderado, sintetiza esta visión al precisar: *“Del carácter de la Monarquía es que el Monarca provea los empleos y cargos públicos, porque la potestad ejecutiva lleva consigo esta atribución, debiendo competir al que administra el Estado nombrar los que han de ayudarle y servir bajo sus órdenes, a la manera que un amo elige y nombra a sus dependientes, y deja de tenerlos a sus órdenes cuando ya no merecen su confianza’*. Por su parte, el Conde de Toreno se oponía a la estabilidad negando que el empleo sea una propiedad: *“es un hecho que los empleados no tienen en sus destinos una propiedad; es una gracia que el gobierno les concede, la cual puede quitársela cuando le parezca, o siempre que no cumplan con su obligación*. Los primeros administrativistas igualmente defendieron la movilidad, el libre nombramiento y la libre revocación de los empleos (Oliván, Javier de Burgos y Posada Herrera).

LA CONTRADICCIÓN DEL MODELO LIBERAL IDEAL DEL ARRENDAMIENTO DE SERVICIO DE DERECHO PRIVADO CON EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE MÉRITO Y CAPACIDAD Y CON LOS PRINCIPIOS DE REGULARIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Entonces, ¿cómo es posible que frente a estas bases doctrinales antiburocráticas se aceptase a los largo del siglo XIX un modelo de función pública

que llevó a un funcionariado inamovible? Son varias las causas que favorecieron esa evolución.

1º En primer lugar, en España se impuso un principio constitucional, el de mérito y capacidad, para acceder a los cargos públicos, que hacía jurídicamente inviable o dificultaba notablemente el sistema de botín, de nombramientos y ceses discrecionales. Este principio no está en la Constitución americana de 1787, que parte del principio contrario de libre designación presidencial de los cargos públicos no electivos (art. II), pero sí en el constitucionalismo francés y en el español. En efecto, nada menos que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 el principio de mérito y capacidad aparece al mismo nivel, en el mismo precepto, que el principio electivo: “la Ley –dice el artículo 6– es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. La ley debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, *según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos*”. Este mismo principio, ausente de nuestra primera Constitución, la de Cádiz, se recogerá en la Constitución de 1837 y en las posteriores. El principio de mérito y capacidad, en cuanto produce designaciones a través de competiciones abiertas entre los ciudadanos, es por tanto un principio de justificación democrática tan sólido como el principio electivo: una competición por los votos frente a una competición sobre la aptitud profesional porque los espacios a ocupar requieren en un caso el mayor apoyo popular y en otro el mayor nivel de excelencia.

A los cargos públicos, parlamentarios o ejecutivos se llega, pues, por una competición: una competición de programas a través de un procedimiento público, el procedimiento electoral, lleva al Parlamento; una competencia sobre la idoneidad profesional a través de una oposición o un concurso, igualmente un procedimiento público, lleva a la Justicia y a la Administración. Esencialmente, pues, la democracia es libre competencia más que verdadera representación.

Hasta los más conspicuos liberales acabaron aceptando la necesidad y legitimación de una burocracia seleccionada en función del mérito y con vocación de permanencia, como ocurrió con J.S. Stuart Mill, que, sin renunciar a sus convicciones políticas, saludó en Inglaterra la creación del *Civil Service* con las expresiones más elogiosas: “la propuesta de seleccionar aspirantes para el *civil service* del gobierno mediante un examen competitivo me parece que es una de las grandes mejoras públicas, cuya adopción constituirá una era en la historia. Es difícil expresar en un lenguaje que no parezca exagerado los beneficios que a mi parecer ha de acarrear en último término la consiguiente ejecución feliz del plan”. En 1865, defenderá la legitimación de la



burocracia pública en función del principio de la excelencia, del mérito y la capacidad y no por la elección directa o indirecta: "*principio muy importante de buen gobierno en una institución popular es el de que ningún funcionario ejecutivo sea nombrado por elección popular por el pueblo mismo. Se impone pues una selección y no una elección por medio de sus representantes, porque gobernar es obra por extremo delicada. Las cualidades requeridas para ejecutarla son cualidades especiales y profesionales, de que no pueden juzgar bien sino las personas que las poseen en cierta medida o tengan alguna experiencia práctica*".

2º El funcionariado permanente y profesionalizado es también una exigencia funcional del Estado moderno, un instrumento imprescindible para atender al funcionamiento regular de los servicios públicos y de los ejércitos nacionales, una necesidad nítidamente expresada por Napoleón ante el Consejo de Estado con motivo de la creación de un nuevo modelo de universidad:

"Yo deseo -decía- constituir en Francia el Orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico. El incentivo de un gran poder y de un gran consideración eliminará esta antipatía filosófica que, en ciertos países, aleja a los más acomodados de los puestos y entrega el Gobierno a los imbéciles y a los intrigantes... Es necesario imitar en el cuerpo de profesores la clasificación de los grados militares... Yo quiero sobre todo una Corporación porque una Corporación no muere nunca... Una Corporación que no tenga otra ambición que ser útil y otro interés que el interés público. Es necesario que este cuerpo tenga privilegios y que no sea demasiado dependiente de los Ministros ni del Emperador".

Frente, pues, a la ingenua creencia en la innecesidad de la formación específica para el desempeño de funciones públicas, que enfáticamente proclamaba el Presidente americano, el corporativismo de servicio cree en la aristocracia de la formación, sobre todo cuando el Estado asume la carga de la prestación de grandes servicios públicos, como es el caso de la enseñanza, la sanidad, del correo, etc. Lleva consigo, por ello, no sólo la exigencia de una formación y preparación *ad hoc* para el ingreso en el servicio público profesional (oposiciones, academia de cuerpo), sino también a una posterior formación permanente que obliga a investigar y actualizar la doctrina propia del servicio.

3º Con el paso del tiempo el sistema de función pública se justificará en el *principio de la neutralidad política de la Administración Pública*, es decir, por su capacidad de prevención del riesgo de una apropiación de los instrumentos de poder por un sólo partido político y como vacuna definitiva contra la lucha despiadada entre las diversas opciones partidarias a que conduce inexorablemente el modelo liberal del *spoil system*. La burocracia profesional, polí-

ticamente neutralizada, es, en definitiva, un colchón que amortigua el fragor de la lucha política, una transacción inteligente entre dos valores igualmente democráticos: el del sistema electivo y el de la correspondencia de los cargos y funciones con la mayor capacidad y mérito, un reparto de poder entre los representantes políticos y la aristocracia profesional, que impone la propia supervivencia del sistema democrático.

#### LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MODELO CONTINENTAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO

Si, como dijimos, la compatibilidad con el estado liberal del modelo tradicional de función pública se facilita porque el funcionario profesional se presenta no sólo con una mayor pericia profesional que cualquier otro, sino además como un servidor extremadamente devoto del servicio público, con mayores obligaciones y motivación de las que podrían resultar de una simple contratación temporal sujeta a las leyes de mercado, estos rasgos se extreman en el modelo francés de función pública, articulado sobre cuerpos especiales que se ajustan a los servicios y administraciones a su cargo, al modo como los cuerpos militares se ajustan a las diversas armas y especialidades necesarias para la guerra. Resulta por ello que el contenido de la *relación funcional* se nutre del principio según el cual los deberes del funcionario no tienen límites de tiempo ni de intensidad pues se corresponden con el buen funcionamiento del servicio: el funcionario está obligado a cumplir todas aquellas prestaciones que se precisan en los reglamentos del servicio y, por ende, a asumir todas las tareas que, en general, exija una óptima prestación. Así, el concepto de *“las necesidades del servicio se convierte en el módulo, la regla métrica del comportamiento burocrático, frente a la cual el funcionario no puede excusarse en limitaciones de horarios, derecho al descanso, deberes familiares, vacaciones o cualesquiera otra excusa. De otro lado, el modelo es extremadamente parco en derechos y garantías funcionariales, lo que permite mantener la disciplina con máximo rigor.*

Las *retribuciones* en el corporativismo de servicio están en función de la categoría, pero no del puesto de trabajo, y mucho menos de la mayor o menor productividad del funcionario, pues si las necesidades del servicio constituyen la medida de todos los esfuerzos, y la asunción del mayor esfuerzo constituye no sólo un deber, sino un mayor honor para el funcionario, ningún sentido tiene una superior compensación económica. Al modo castrense, no hay otra compensación para la devoción extrema del funcionario que el honor de las medallas, el mérito para el ascenso o la preferencia para el desempeño de servicios más difíciles y arriesgados.

Nace también el sistema, decíamos, con una ausencia de garantías formales de estabilidad, con lo que no se da, en origen, una oposición frontal con el principio de responsabilidad ministerial. Así se desprende de la tardanza del Consejo de Estado francés en reconocer el derecho del funcionario a la comunicación del *dossier* en los expedientes sancionadores, y de la lenta evolución del derecho a la inamovilidad y de recurso judicial contra las sanciones y revocaciones de empleo. La estabilidad en el empleo no será plena hasta que no se reconozcan unas garantías procedimentales y jurisdiccionales frente a la potestad disciplinaria y hasta que los estatutos funcionariales con sus exigencias jurídicas lo consagren legal o reglamentariamente.

Pero la columna central del corporativismo de servicio es una idea organizativa de extraordinaria eficacia: el *cuerpo*, la agrupación estructurada y jerarquizada de los funcionarios en torno a los servicios que se les encomiendan. Al cuerpo, ente no personificado, intermediario entre el Estado y el funcionario se le responsabiliza de manera permanente del funcionamiento de cada servicio público. A cada servicio público se adscribe un cuerpo. Sociológicamente, el funcionario no es considerado directamente miembro, en general, del Estado sino básicamente miembro de un grupo, en el que se ingresa y en el que se agrupa con otros de la misma formación. El cuerpo actúa a modo de amo, de empresario directo del funcionario, ejercerá una función mediática, cuasi-concesional, entre el Estado y aquél, de forma que ingresando en el cuerpo, sirviendo al cuerpo, sacrificándose por el cuerpo, dignificando al cuerpo, el funcionario, ingresa se sacrifica, sirve, y dignifica al Estado. Pero esa función mediática, y la asunción de la responsabilidad íntegra sobre el funcionamiento de un determinado servicio, no la puede ejercer el cuerpo si no está dotado de poderes propios que garanticen la disciplina del conjunto, poderes represivos, que pueden ser de diversa intensidad (potestad disciplinaria, tribunales de honor), pero que pueden llegar al límite extremo de articular una justicia penal en el seno mismo del cuerpo, como es el caso, de la Justicia Militar en los ejércitos. El establecimiento de estos poderes sólo es posible a través de una determinada organización, una estructura corporativa, de jerarquización personal entre todos los miembros del cuerpo.

La división de éstos en grados y categorías sirve para asignar y distribuir funciones, con lo que se obvia en parte el complicado sistema de asignación de puestos de trabajo que aquí viene resuelto en función de la categoría y la antigüedad básicamente. Pero también, y decisivamente, para afirmar la disciplina que no sólo está en función de la jerarquización de puestos de trabajo sino también de la jerarquización personal.

El cuerpo y las categorías sirven para sentar el principio de carrera estimulando al mejor cumplimiento del servicio a través de un sistema de ascensos.

Advirtamos, por último, que la devoción absoluta para el servicio que se exige al funcionario en el modelo ideal del corporativismo de servicio se com-

prende desde una filosofía y preparación psicológica determinada que antepone los valores espirituales a los materiales de forma directa y ostensible y que si no llega, como en el caso de los militares, a la exigencia de la inmola-ción de la vida, se acerca mucho a ese modelo castrense en el que el corporativismo de servicio se inspira de forma directa. Este elemento psicológico de total entrega que impulsa al funcionario a cumplir los deberes propios de su condición funcional en grado, incluso, heroico, el llamado *espíritu de servi-cio*, encontrando en ello la propia satisfacción, es un elemento básico del corporativismo de carrera que los análisis, casi siempre jurídicos y formales del mismo, han dejado pasar desapercibido; el funcionario ejerce un misión patrió-tica, sagrada, de tal naturaleza que ninguna otra consideración debe motivarle más que su propia condición y exigirle toda suerte de sacrificios.

La fusión de cuerpo y servicio, se ve plásticamente en la *unidad de regla-mento*. El reglamento del cuerpo lo es del servicio y viceversa. Los cuerpos se acomodan a los servicios como la piel al cuerpo humano. Ahora el siste-ma de función pública es un sistema abstracto que coincide o no con los ser-vicios concretos. Se trata de que los funcionarios sean iguales. El sistema fun-cionarial es lo que importa y no los servicios concretos. Si el sistema funcional no se acomoda a los servicios peor para los servicios.

*Unidad de formación y doctrina* que se aseguran por una doble sistema: la *escuela especial* que además de la formación de los funcionarios, eventual-mente les atribuye un título facultativo con virtualidad profesional en el sec-tor privado, y que por demás tiene a su cargo la investigación y la doctrina que ha de inspirar el funcionamiento y la reforma del servicio: la *oposición*, que no solo acredita una formación homogénea y básica entre los miembros del cuerpo necesaria para desempeñar el servicio mas allá de las titilaciones universitarias, sino que sirve también para garantizar el principio constitucio-nal de mérito y capacidad.

La adhesión del cuerpo al servicio, el ajuste de aquel a éste para asegurar la disciplina, la unidad de acción y propósito del conjunto, se aseguran, ade-más, con el establecimiento *ad hoc* de dos tipos de órganos: una *junta facul-tativa* formada por la instancia política que la preside (Director General), figu-ras relevantes en la materia en su caso y los funcionarios de más categoría, sin ningún principio de representatividad del resto de los miembros del cuer-po. Se produce, pues, en la Junta un encuentro de tres factores: el político, el técnico funcional y el social ilustrado. Otras veces este último elemento es desplazado por funcionarios del Cuerpo. La Junta cumple funciones de ase-soramiento a la instancia política, de definición de la línea de actuación del servicio y, en mayor o menor medida, de instancia disciplinaria. Por contra, la *inspección del servicio* se vincula a la jerarquía de forma que el cargo de inspector general corresponde, de ordinario, al funcionario de mayor cate-goría, el número uno del escalafón, asignándose los cargos de inspectores a los

siguientes en la escala, superior categoría en todo caso que es la única forma, como en los ejércitos, de asegurar que el inspector nunca estará a los órdenes de los inspeccionados y por ello a salvo siempre de sus eventuales represalias. Sobre ambos órganos descansa en definitiva la responsabilidad y gobierno tanto del cuerpo como del servicio.

#### EL CORPORATIVISMO DE SERVICIO EN ESPAÑA. SU IMPLANTACIÓN EN EL CUERPO DE ARCHIVEROS, BIBLIOTECARIOS Y ANTICUARIOS

Aterrizando ahora en España, digamos que la introducción del modelo del corporativismo de servicio, es un modelo que venía construyéndose desde el siglo XVIII, donde nace con la aparición de los cuerpos y academias militares y cuando aparecen a su imagen y semejanza las primeras escuelas de ingenieros civiles y donde la regulación última de los corregidores y alcaldes mayores es ya un modelo prácticamente acabado de cuerpo funcional. Sin embargo la construcción acabada del corporativismo de servicio para la Administración Pública y para la Administración de Justicia así como para el Ejército y la Armada tiene lugar en el siglo XIX, a pesar de la doctrina opuesta liberal sobre la burocracia que hemos dejado consignada, con una clara influencia del modelo militar, en lo que fueron pioneros, como en Francia, los cuerpos de ingenieros civiles. Estos se crean, decíamos, desde sus mismos orígenes ochocentistas, sobre la base del ingreso en una academia, siguiendo el principio de mérito y capacidad, la división del cuerpo en empleos jerarquizados, la organización de los ascensos sobre la regla predominante de la antigüedad, es decir, (la escala cerrada cuando no tiene excepciones), el aseguramiento de la cohesión y moral corporativa con tribunales de honor en su caso, el gobierno del cuerpo a través de la figura del inspector general, asistido con un consejo consultivo formado por los más antiguos, uniformes, reglamento de cuerpo, etc. Además de los Cuerpos de Ingenieros, y sobre análogas técnicas de ingreso por oposición y ascenso por antigüedad se organiza el Ministerio de Justicia. La técnica corporativa sirve para integrar la Carrera Judicial (Jueces y Secretarios Judiciales), y se crean los Cuerpos de Registradores y de Notarios a mitad de camino entre la condición funcional y la libre profesión para la Administración del Derecho privado. El sistema de enseñanza se hace descansar sobre los Cuerpos de Catedráticos de Universidad, Catedráticos de Instituto y de Maestros nacionales. Lo mismo puede decirse de otros servicios dotados para los que se crean los correspondientes cuerpos, como el Cuerpos de Telégrafos (Real Decreto 13 de septiembre de 1871) o el de Correos (Decreto de 17 de enero de 1874). Asimismo, en el Ministerio de Hacienda se crean cuerpos específicos para determinadas funciones como el Cuerpo de Letrados de Hacienda (Real Decreto de 18 de mayo

de 1868); el Cuerpo de Inspectores de Hacienda (Decreto de 21 de enero de 1871; el Cuerpo de Contabilidad y Tesorería de Hacienda (Ley de Presupuestos de 19 de mayo de 1870).

Asimismo con base en base los artículos 158 a 166 de la Ley de Instrucción Pública de 1857 se dictan diversas disposiciones reglamentarias (Reales Decretos de 17 d julio de 1958, 12 Junio 1867, 12 de octubre de 1884 y 19 Junio de 1885) que articulan el servicio y el cuerpo de funcionarios que tendrán a su cargo los Archivos, Bibliotecas y Museos, cuyas puntos más sobresalientes para entender esta exposición se recogen en el Anexo 2º por entender que de su lectura directa, sin necesidad de su glosa, se desprende la más cabal confirmación de la aplicación a esta rama de la Administración del modelo de corporación de servicio cuyos trazos han quedado ya establecidos.

#### LA RUPTURA DEL MODELO FUNCIONARIAL DEL CORPORATIVISMO DE SERVICIO O FUNCIÓN PÚBLICA CERRADA: CONTRATOS LABORALES Y LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El sistema tradicional español, de clara inspiración francesa, con cuerpos generales y especiales jerarquizados de ámbito departamental, con régimen jurídico plenamente diferenciado del Derecho laboral y del arrendamiento de servicios, con estabilidad en el empleo, y que pasó sin cambios sustanciales por la Restauración, la Dictadura de Primo de Rivera, la Segunda República y las dos primeras décadas del Régimen de Franco fue objeto de una primera desvirtualización, en la Ley de Bases de 1963 y el Texto Articulado de 7 de febrero de 1964, que reformó el modelo tradicional en tres puntos fundamentales.

En primer lugar, se importó del *Civil Service* inglés la figura del funcionario generalista o interdepartamental para los cuerpos generales o administrativos que, paradójicamente, Inglaterra abandonará poco después como consecuencia del Informe Fulton en favor de un sistema muy cercano al tradicional francés y español. A este tipo de funcionario generalista e interdepartamental, en su versión superior del Cuerpo Técnico de Administración Civil, hoy Administradores Civiles Superiores del Estado, se le asignan funciones de administración general, por lo que habrá de entrar en disputa para el ejercicio de funciones directivas con los cuerpos especiales superiores. Otra consecuencia de la creación del funcionario interdepartamental fue la asignación a la Presidencia del Gobierno de competencias en la gestión de la función pública con la consiguiente creación de nuevos órganos (Dirección General de la Función Pública).

Se procedió también, y ésta constituyó la medida de mayor alcance y significación, a la desjerarquización de los cuerpos especiales como en los gene-

rales, incrementando de esta forma la discrecionalidad política en el manejo de la burocracia. Al hacer iguales a todos los miembros de un cuerpo se podía nombrar para los puestos de máxima responsabilidad a los funcionarios recién ingresados y poner a sus órdenes a los de mayor antigüedad. Se introdujo asimismo, pero sin abandonar el sistema de plantillas orgánicas, la técnica de la clasificación de los puestos de trabajo de inspiración norteamericana, técnica a la que se vincula la separación de funciones administrativas y especiales y la posibilidad de provisión indistinta de los puestos entre los funcionarios de diversos cuerpos, así como buena parte del sistema retributivo, en particular en lo que se refiere a las retribuciones complementarias.

La tercera novedad consistió en romper la exclusividad del sistema de función pública admitiendo otras formas de vinculación del personal con la Administración, distintas de la relación funcionarial. Así, aparecen los funcionarios eventuales o de confianza política, los contratados en régimen de Derecho administrativo y los sujetos al régimen laboral. Estas nuevas modalidades permitían burlar el principio de mérito y capacidad, ya que los nombramientos se efectuaban discrecionalmente sin la formación previa que comportaba el sistema de oposición, debiendo situarse aquí el origen del posterior crecimiento burocrático y de las titularizaciones masivas mediante la fraudulenta fórmula de las oposiciones restringidas. En la reforma de 1964 también hay que situar, por consiguiente, el origen de la actual división del empleo público en personal funcionario y laboral.

La época que se inicia con la transición democrática a la muerte, en 1975, del General Franco se caracteriza, básicamente, por la indefinición sobre el modelo de función pública. Es una etapa asimismo de crecimiento burocrático que se origina con la conversión del personal del Movimiento Nacional, de los Sindicatos Verticales y de los numerosos colectivos de personal contratado en funcionarios, así como por las nuevas y generosas fuentes de creación de empleo público que se originaron por conducto de la creación de las Comunidades Autónomas. También los Entes locales aumentaron considerablemente su personal ante la presión de los contratados y por la misma vía de las oposiciones restringidas, lo que se facilitó con la supresión de los controles y tutelas estatales en la gestión de su personal, controles que se declararon incompatibles con la autonomía local por el Tribunal Constitucional (Sentencia de 2 de febrero de 1981).

La transición democrática es también una etapa de crítica radical al sistema selectivo de las oposiciones, de exaltación del Derecho del Trabajo como alternativa al de función pública, y de demagógica identificación de los cuerpos de funcionarios con el corporativismo político (como si éstos fueran un invento de la Dictadura franquista, y no una importación francesa de los liberales moderados del pasado siglo) crítica que desconoce igualmente la presencia de la técnica corporativa en todos los sistemas de función pública, y

que el reconocimiento de los derechos sindicales no hace más que potenciar de otra forma. En todo caso, la democracia y la entrada en vigor de la Constitución de 1978 supusieron un reconocimiento y normalización de los derechos de sindicación y huelga de los funcionarios.

El primer Gobierno constitucional, de la Unión de Centro Democrático, no produjo ningún cambio significativo. El posterior Gobierno Socialista inició su reforma con la asignatura pendiente de las incompatibilidades, con resultados positivos para la erradicación de la simultaneidad de empleos y pensiones en el sector público, pero dejando prácticamente las cosas como estaban en lo que se refiere a las posibilidades de compatibilizar el ejercicio de funciones públicas y privadas (Ley 53/1984, de 26 de diciembre).

Pero la gran reforma fue con el Gobierno Socialista la que significó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública. Esta Ley establece con carácter básico un modelo funcional que acentúa su separación del modelo de función pública cerrada o de corporativismo de servicio, acercándose al modelo norteamericano. De otra parte, la Ley admite un régimen paralelo de Derecho laboral. La influencia del modelo norteamericano y laboral se desprende de la Memoria que acompañó al Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria, descalificadora, en términos de ignorante simplicidad, del modelo tradicional de función pública. Es notable la obsesión anticorporativa de la Ley, una satanización casi de los cuerpos de funcionarios, como si fueran una clase social a abatir, que sistemáticamente se apropia en su beneficio del servicio público, cuya gestión tiene encomendada, y no una simple técnica organizatoria presente, como se ha visto, en la organización de la función pública en las democracias occidentales en las que todavía se mantiene como una respuesta eficaz en el servicio público. Consecuentemente con esa prevención no se permite, por ejemplo, que los miembros de un cuerpo sean mayoría en los tribunales de concursos y oposiciones para seleccionar a los aspirantes al mismo. Además, la Reforma convierte en piezas angulares del sistema la clasificación del funcionario en niveles, de forma análoga a la *schedule* norteamericana, clasificación que no es una ordenación jerárquica de los funcionarios, sino una técnica al servicio de un concepto retributivo, el complemento de destino, y asimismo cobra una importancia decisiva el sistema de clasificación y valoración de puestos de trabajo. En las relaciones de puestos de trabajo se determinan los que se ocupan por funcionarios o por contratados laborales y qué puestos dentro de los primeros son de libre designación y el complemento específico que les corresponde.

En síntesis, la gran «revolución» de la Ley de Medidas es que no sólo incide en una evidente laboralización de régimen de función pública, sino que admite también un régimen paralelo de contratación laboral, sin fronteras precisas entre la aplicación de uno y de otro, todo ello manejado desde la ins-



tancia política con amplísima discrecionalidad con reflejo inmediato en la reducción de las garantías de carrera de los empleados públicos.

Precisamente porque la Ley 30/1984 dejó al criterio de cada Administración la determinación de los puestos que habían de ocuparse por funcionarios o contratados laborales, el Tribunal Constitucional la declaró contraria a la Constitución y forzó su reforma (Sentencia 99/1987, de 11 de junio). Esta tuvo lugar por Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Reforma de la Función Pública, que, qué puestos corresponden a funcionarios y cuáles a contratados laborales, lo que sirvió de justificación a las Administraciones Públicas para la conversión masiva de éstos en funcionarios por medio de oposiciones en las que se reconocía como mérito el tiempo de trabajo prestado en régimen laboral (Disposición transitoria decimoquinta). La modificación de la Ley de Reforma intentó asimismo reducir el margen de absoluta discrecionalidad en la determinación de los puestos a cubrir por el sistema de libre designación, que la Ley de 1984 dejaba a la libre determinación de las relaciones de puestos de trabajo y que la Ley de 1988 modifica en el sentido de reservar a dicho sistema la provisión de los más importantes, los puestos directivos y otros en que así se acuerde por su naturaleza, de forma que se asegura el control político de la cabeza de Administración y de los colectivos funcionariales.

En sustancia, parece que se ha instalado en nuestro Derecho un sistema a mitad de camino entre la estabilidad en la condición de funcionario y el *spoils system* sobre los puestos de trabajo, lo que es la negación del sistema mismo de función pública. El funcionario tiene, en efecto, garantizada su condición de funcionario y un mínimo de retribución: las retribuciones básicas. Pero no tiene garantía sobre el puesto de trabajo, sujeto a remoción, ni sobre el más importante elemento retributivo, las retribuciones complementarias, ni derecho a ascender con ocasión de vacante y de forma reglada. Por ello, el manejo del sistema de provisión de puestos permitirá premiar o castigar, quitar y poner a unos u otros funcionarios en los puestos claves según las lealtades políticas y retribuirlos adecuadamente. Un sistema, en definitiva, más cercano al modelo de las relaciones laborales propio de la empresa privada, que permite la manipulación desde las instancias directivas y, por tanto, de espaldas al artículo 103 de la Constitución, que impone la regulación por ley de las garantías que aseguren la imparcialidad de los funcionarios.

#### LA TENSIÓN DERECHO PÚBLICO DERECHO PRIVADO EN EL MODELO ORGANIZATIVO: ORGANISMOS PÚBLICOS SUJETOS AL DERECHO PRIVADO Y ENTES PRIVADOS DE TITULARIDAD PÚBLICA (SOCIEDADES Y FUNDACIONES)

El modelo organizativo que se impone para los Archivos, Bibliotecas y Museos en el liberalismo del s. XIX es, como vimos, la del establecimiento

público. Se trata de una administración especializada, no independiente pero dotada de una cierta flexibilidad funcional respecto del ministerio o Dirección General en que está encuadrada sin que ello suponga ruptura alguna con la línea jerárquica. Esa cierta independencia funcional adquiere un relieve de semipersonalidad jurídica a algunos efectos y, en particular, para poder ser sujeto destinatario de actos a título gratuito (donaciones, legados, herencias) que se puede concretar en beneficio del establecimiento y no diluirse en la oceánica personalidad del Estado.

El establecimiento público como fórmula organizativa, que se tomó del derecho francés, donde subsiste en una variedad de formas que permiten su adaptabilidad a las distintas misiones y servicios (administrativo, industrial, de investigación) puede considerarse hoy como forma de gestión directa con órgano especial de administración según la terminología del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, una fórmula que ya no está operativa en la legislación del Estado, pues la Ley de Entidades Estatales autónomas de 1957 eliminó el término establecimiento público y su lugar fue ocupado por la de organismos autónomos y servicios administrativos sin personalidad jurídica, categoría ésta última suprimida por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 que resolvió integrarlos en los Presupuestos Generales del Estado o convertirlos en Organismos autónomos.

La consecuencia es que la gestión directa de los Archivos, Bibliotecas y Museos no ofrece hoy ninguna diferenciación del organismo central en que están encuadrados y así parecen confirmarlo los Reales Decretos 627/1987 de 10 de abril, (sistema español de museos) ni el Real Decreto 582/1989 (sistema estatal de bibliotecas) que no muestren la menor preocupación por su definición y encuadramiento orgánico y sin que, en principio, las fórmulas organizativas personificadas de la administración institucional previstas en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ( LOFAGE) resulten aplicables.

Dicha Ley define los entes personificados con el inexpressivo término de "organismos públicos" que son los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para «la realización de cualquiera de las actividades de ejecución o gestión tanto administrativa de fomento o prestación, como de contenido económico, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional» y les atribuye personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, clasificándolos en Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales (arts. 2 y 41).

Organismos autónomos son «aquellos que se rigen por el Derecho administrativo y a los que se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos» (art. 45.1 de la LOFAGE).

Las Entidades públicas empresariales (sucesoras de las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica que por Ley ajustaban su actividad al Ordenamiento jurídico privado, previstas en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria) son «Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público *susceptibles de contraprestación económica y que se rigen por el Derecho privado*, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas y en aquellos otros aspectos previstos en la Ley, en sus estatutos o en la Ley General Presupuestaria» (art. 53).

Consecuentemente con estas definiciones, la Ley insta un diverso régimen de financiación para los Organismos autónomos y para las Entidades públicas empresariales. Para los primeros, los recursos previstos provienen de los bienes y valores que constituyen su patrimonio, los productos y rentas de dicho patrimonio, las consignaciones específicas que tuvieren asignadas en los Presupuestos Generales del Estado, las transferencias corrientes o de capital que procedan de las Administraciones o Entidades públicas, los ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizados a percibir según las disposiciones por las que se rijan, las donaciones, legados y otras aportaciones de Entidades privadas y de particulares, y, en fin, cualquier otro recurso que pudiera serles atribuido. Por el contrario, las Entidades Públicas empresariales deberán financiarse de ordinario con los ingresos que se deriven de sus operaciones y con los recursos económicos derivados de su patrimonio, pero sólo excepcionalmente, y cuando así lo prevea la Ley de creación, podrán financiarse con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado o mediante transferencias corrientes que procedan de las Administraciones o Entidades públicas.

Pero tanto la fórmula de organismo autónomo como organismo público empresarial les viene demasiado ancha a los archivos, bibliotecas y museos, salvo para la Biblioteca Nacional, declarada Organismo Autónomo de carácter administrativo por la Ley 31/1990. Sin embargo, para cada una de las bibliotecas y archivos éste es un régimen demasiado solemne, pues la creación de los Organismos autónomos y de las Entidades públicas empresariales, además de comportar una personalidad jurídica diferenciada, innecesaria en estos casos, debe efectuarse nada menos que por Ley que establecerá sus fines generales, el Ministerio u Organismo de adscripción, los recursos económicos, las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza exijan normas con rango de Ley.

Tampoco parece aplicable la fórmula de organismo público empresarial, pues, además de las mismas exigencias formales para su creación y atribución de personalidad, resulta que ni los archivos ni las bibliotecas actuales de titu-

laridad estatal general ingresos propios suficientes para su mantenimiento integral al margen de los presupuestos públicos, fórmula, sin embargo, que podría, y posiblemente debería, aplicarse a algunos museos, convertidos en lugares de atracción turística y por ello susceptibles de una muy rentable explotación económica.

#### ¿ES POSIBLE LA GESTIÓN LA INDIRECTA O CONCESIONAL?

La gestión de los servicios públicos, puede hacerse en régimen de gestión directa o indirecta o contractual. Esta última se halla condicionado por dos requisitos, uno positivo que consiste en que los servicios susceptibles de contratación han de tener, por necesidad, “un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares”; y negativo que consiste en la prohibición de contratar la gestión de “servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos” (art. 156.1 LCAP)

Por su parte la gestión contractual puede organizarse según cuatro modalidades: concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta. Todas ellas parten de la base de que el servicio debe ser susceptible de explotación económica lo que descarta su aplicación a los archivos y bibliotecas, pero no a todos los museos, según hemos notado con anterioridad.

#### EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIO DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

Si el régimen de los archivos y bibliotecas es de servicio público en régimen de gestión directa queda descartada la aplicación del Derecho privado a las relaciones de dichos establecimientos con los usuarios, sometiéndose a los principios de derecho público que la doctrina y la jurisprudencia han ido decantando a lo largo del tiempo y aplicables a la práctica totalidad de la actividad prestaciones de la Administración.

El principio por excelencia, inspirador de buena parte de la filosofía del servicio público, es el principio de continuidad de forma que una actividad que cubre importantes necesidades colectivas se encuentre disponible para los ciudadanos de modo continuo y regular de acuerdo con la naturaleza de las necesidades a satisfacer.

El segundo de los estándares básicos del servicio público es el de mutabilidad o adaptación de manera que debe responder en todo momento, en sus características materiales, a un óptimo nivel de satisfacción del interés general. Por lo mismo, su régimen debe hallarse diseñado de manera que las condiciones de su prestación puedan variarse sin que a ello se opongan obstáculos de orden jurídico.

Por último el principio de "igualdad ante el servicio público" es una simple manifestación de la regla constitucional de igual denominación que consagra el art. 14 CE, en lo que se refiere al disfrute por parte de los ciudadanos de las prestaciones que la Administración confiere pero que no puede interpretarse en términos absolutos. Por lo mismo que igualdad no es uniformidad, este principio admite tratamientos diferenciados, siempre que las situaciones de los ciudadanos a los que se aplica sean realmente diversas (también es igualdad tratar desigualmente a los desiguales).

Desde la perspectiva del usuario, sus derechos, así como sus obligaciones, vienen determinados en cada caso por las normas específicas reguladoras de cada servicio. Con carácter general puede decirse que el ciudadano ostenta un derecho de acceso al servicio, que puede darse de manera automática en virtud del mero cumplimiento de los requisitos establecidos de manera general y abstracta por las normas reguladoras del servicio o subordinarse a la posesión de ciertas condiciones de aptitud, que la Administración prestadora debe acreditar mediante la práctica de las pruebas correspondientes, cuya no superación impide el acceso al servicio (p. ej., el ingreso en la Universidad); y que, en fin, puede verse condicionado también por la afluencia de un número de usuarios superior a su capacidad; en cuyo caso la Administración habrá de seleccionar a parte de ellos por criterios que en todo caso han de ser objetivos (p. ej., mayor mérito o mayor necesidad) y, en última instancia, en virtud de la simple prioridad cronológica en la solicitud (régimen de cola, como lo denominó JORDANA DE POZAS).

La posición del usuario presenta una tendencia a asumir caracteres más activos (no sólo de beneficiario pasivo de unas prestaciones) con la aparición de derechos de participación de los usuarios en la configuración y gestión del servicio, (art. 27.5 y 7 CE respecto de la educación y la seguridad social) y art. 129.1).

Las obligaciones y deberes del usuario, por fin, se reducen básicamente a la observancia de las reglas del servicio establecidas en sus normas reguladoras, el abono de la contraprestación que se halle establecida por el uso del servicio.

**ANEXO 1º**

Desarrollo reglamentario de la Ley de Instrucción Pública de 1857.  
(158 á 166 que hablan de las Academias, Bibliotecas, Archivos y Museos)

**REAL DECRETO DE 17 DE JULIO DE 1858**

Archivos: Su clasificación: Establecimientos de uso general central: Bibliotecas: Archiveros: Bibliotecarios.

Artículo 1.º Las Bibliotecas públicas v los archivos generales v provincias históricos, sujetos hoy al Ministerio de fomento (1), y los establecimientos de esta naturaleza que se formen en lo sucesivo, estarán bajo la dependencia inmediata de la Dirección general de Instrucción pública.

Art. 2.º Los Archivos públicos existentes en que se custodien documentos históricos, se clasificarán en generales, provincias y municipales, y respetando los derechos adquiridos, se procurará agregar á ellos cuantos no reúnan las condiciones necesarias para su buena conservación.

Art. 3.º Se establecerá, además, en edificio espacioso y cercano á la corte un Archivo general central, donde se reunirán desde luego los de las cuatro Ordenes Militares y de San Juan de Jerusalén, en sus dos lenguas de Castilla y de Aragón, los de la Inquisición, los de las Colegiatas suprimidas en virtud del último Concordato celebrado con Su Santidad, y cuantos se consideren útiles, salvo lo prevenido en el artículo anterior.

El Gobierno dispondrá lo más acertado para que oportunamente se incorporen al central los Archivos de las suprimidas Cámaras, Consejos y sus Presidencias.

Art. 4.º Se remitirán al Archivo central, en las épocas y con las formalidades que en el reglamento se establezcan, todos los papeles de carácter administrativo de las Secretarías del Despacho, cuando el transcurso del tiempo los haga inútiles para la instrucción de los negocios.

Art. 5.º El Gobierno dictará las medidas oportunas para la averiguación de los Archivos, Bibliotecas, libros y documentos separados de su destino, que deban corresponder al Estado, y los agregará á los establecimientos en qué puedan ser más útiles al servicio del público.

Art. 6 En todos los Archivos regirán unos mismos reglamentos y tarifas. Los derechos se satisfarán en el papel sellado correspondiente.

Art. 7.º Son bibliotecas públicas la Nacional, las universitarias, las provinciales y todas aquellas que por su instituto ó por las condiciones de su fundación deban destinarse á la enseñanza del público. Respecto a las demás, que en todo ó en parte estén sostenidas en fondos del Estado, el Gobierno ejercerá la inspección que le compete, según determine el reglamento, v procurará, con especial cuidado, que sean útiles á las personas estudiosas; así como también que sus empleados tengan los títulos y requisitos convenientes para el buen desempeño de sus cargos, todo sin menoscabar los derechos legítimos ni alterar lo dispuesto en las cláusulas de fundación.

Art. 8.º Se centralizarán y distribuirán, en la forma que el reglamento determine, las cantidades consignadas en los presupuestos para la adquisición de libros

Art. 9.º Habrá un reglamento general para el servicio de todas las Bibliotecas públicas.

Art. 10. Se crea una Junta Superior Directiva de Archivos y Bibliotecas del Reino, compuesta de un presidente y ocho vocales.

## ANEXO 2º

## REAL DECRETO DE 17 DE JULIO DE 1858

Art.3. Los actuales empleados de Archivos v Bibliotecas ingresarán en el Cuerpo, y serán clasificados según el sueldo que disfruten, títulos, méritos v antigüedad.

Art. 14. Serán individuos el Cuerpo los catedráticos y ayudantes de la Escuela de Diplomática; pero ni ocuparán número en el escalafón, ni devengarán sueldo por su categoría.

Art. 15. Para ingresar en el Cuerpo desde la publicación de este decreto se necesitará haber obtenido el título académico de archivero bibliotecario

Art. 16. El ingreso será siempre en la última plaza de la categoría de ayudantes.

Art. 19 Los ascensos dentro de una misma categoría se obtendrán por antigüedad rigurosa; y dentro e ella ;y otra, por medio de concurso entre los de la inferior, eligiendo el Gobierno á propuesta de la Junta Superior directiva, la cual presentará terna de los aspirantes que a su juicio reúnan mayores méritos y servicios. Será razón de preferencia, en igualdad de circunstancias haber obtenido el título de licenciado en Letras ó el de archivero bibliotecario. El ingreso será siempre en la última plaza de la categoría respectiva.

Art. 20. Los individuos del Cuerpo de archiveros bibliotecarios no podrán ser separados de sus empleos, sino en virtud de sentencia judicial que los inhabilite para ejercer sus cargos o de expediente gubernativo, formación con audiencia del interesado y dictamen de la Junta Superior Directiva, en el cual se declare que no cumple éstos con los deberes de su destino, ó que es indigno por su conducta moral de pertenecer al Cuerpo.

R. O. 9 Mayo 1865. Disponiendo que para las pruebas periciales en cualquiera de los ramos de la Escuela de Diplomática intervengan los archiveros bibliotecarios con título.

(Fomento) No reconociendo la Ley de 9 de septiembre de 1857 la enseñanza de revisores de letra antigua, y habiendo sustituido a ésta la que en mayor extensión y con mayores conocimientos se da en la Escuela Superior de Diplomática .....

1. El título de aptitud para archivero bibliotecario obtenido en la Escuela Superior de diplomática , es profesional.

2. Cuando los Tribunales o la Administración o las personal particulares, necesiten pruebas periciales en cualquiera de los ramos que abraza la enseñanza de dicha escuela, habrán de valerse de personales que posean el indicado título, como competentes, según la regla 2 del artículo 303 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, salvo los derechos que en materias paleográficas puedan asistir a los revisores y lectores de letra antigua hasta la extinción de esta clase

R. D, 12 JUNIO 1867

Clasificación de las bibliotecas, archivos y museos arqueológicos : cuerpo de bibliotecarios, archiveros y anticuarios

Fomento Exposición a SM: Señora. Decretada por VM en 20 de marzo próximo pasado la inmediata creación del Museo Arqueológico central, así como la sucesiva

instalación de los museos y colecciones provinciales de antigüedades, ha sido conveniente la división del cuerpo de archiveros bibliotecarios en tres secciones. La nueva sección de anticuarios, se ha establecido sin aumento, y en ella, como en las otras secciones, tiene señalado su respectivo empleo los Catedráticos de la Escuela de diplomática, declarada especial del Cuerpo por otro Real Decreto de V. M de 9 de octubre de 1866. Planteada la sección de anticuarios y perteneciendo ya al Cuerpo los profesores de la Escuela, clasificados según las reglas que preceptúa la Real orden de 10 de Abril último, falta ahora tan sólo unificar la legislación de ambos institutos, poniéndola en consonancia con las reformas últimamente adoptadas, y constituyendo las bases orgánicas definitivas del importante servicio de las Bibliotecas, Archivos y Museos, á cuyo fin se encamina el adjunto proyecto de decreto.

A la institución del Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios en 1858 precedió en 1801 la de la Escuela de Diplomática, en cuyo pensamiento e iniciación puede decirse que datan desde el reinado de vuestro augusto predecesor el señor Rey don Fernando VI, como único medio para levantar de la lastimera postración los opulentos depósitos de nuestra historia y de sus preciosidades monumentales formando archiveros, bibliotecarios y arqueólogos científicos, en sustitución de los exclusivamente y empíricos llamados lectores o revisores de letra antigua, y de los anticuarios que sin sujeción a reglas y sin norma fija obtenían a veces ese título como excepcional

La Escuela comenzó proporcionando el personal necesario para los establecimientos públicos; pero declarada superior por la Ley de 1857, fue forzoso ir proveyendo a su reglamentación, *en términos que la divorciaban algún tanto del Cuerpo de que es natural plantel y seminario*. Habiendo recobrado hoy su verdadero carácter de especial encomendadas sus enseñanzas a los individuos del cuerpo, no menos forzoso se hace necesario reformar sus reglamentos, armonizándolos con los del Cuerpo mismo

Creado éste el año de 1858 á virtud de lo prescrito en el artículo 166 de la Ley de Instrucción Pública de 1857, también hubo de resentirse su organización de la escasez de personal a la sazón disponible y de las dificultades de una clasificación homogénea, sin que los decretos de 17 de julio de 1858 y de 9 de mayo de 1859, con las disposiciones de ellos derivadas, pudiesen considerarse más que como el ensayo o los preliminares de una organización definitiva.

Ha llegado, pues, el caso de que esta organización se realice. Reforzada convenientemente la Escuela y constituido nueve años ha el cuerpo de archiveros y bibliotecarios, que ahora se completa con la sección de anticuarios, procede en buenos principios administrativos ordenar de una manera durable todo lo relativo al servicio de este ramo, que tan íntimamente enlazado se halla con el fomento de los trabajos históricos, el progreso de los estudios de erudición y la cultura general del país.

Al efecto se ha revisado la legislación de los once años últimos concordándola con las reformas adoptadas en todo el plan y economía de la instrucción pública; se han fijado las principales bases orgánicas del Cuerpo señalando a sus individuos, sino grandes ventajas y por su ímprobos a la par que útiles y modestas tareas, a lo menos las que consiente la actual penuria del Tesoro público, pues con estricta a los recursos de que es posible disponer se organiza este servicio, Proveen el ingreso en el Cuerpo facultativo en términos de conciliar las justas esperanzas de los alumnos de la escuela de Diplomática, que lleguen al final de la carrera, y obtengan un título de apti-



tud, los servicios que los empleados actuales han prestado y prestan en su esfera respectiva, y la facultad que al Gobierno debe corresponder de utilizar los primeros puestos del ramo, y para ciertas categorías del mismo, los conocimientos y méritos de Catedráticos e Institutos y de personas de reconocida aptitud a quienes no sería justo ni posible proponer el ingreso en los últimas plazas de la escala.

Dejando a los individuos del Cuerpo Facultativo la razonable seguridad de su permanencia en el mismo, en tanto que cumplan estrictamente con sus deberes, y huyendo de una inamovilidad absoluta, que podría comprometer el buen servicio, se establecen los casos y motivos principales de superación de los empleados, y se declara la facultad de trasladarlo de un punto a otro según lo exijan *las atenciones del servicio*. Debe ser el Cuerpo Facultativo de cuya organización se trata, por lo mismo que tantos y tan preciados tesoros se le entregan, digno de la confianza que el él pone el Estado; pero a medida que de las condiciones que se exigen a sus individuos han de ser también las garantías de respeto, de consideración y de estabilidad que se le otorgan. De esta suerte los establecimientos prosperarán, dirigidos siempre por la inteligencia, la honradez y la actividad, Mayores impulsos demandan todavía los magníficos depósitos de nuestra literatura y de nuestra historia; depósitos cuya utilidad y valor, lejos de aumentar, se acrecientan con los siglos.

No es aventurado predecir que llegará tiempo en que la Biblioteca, el Archivo y el Museo sean una necesidad para cada provincia, para cada municipio, en que cada pueblo querrá tener como por necesidad lo tienen las casas solariegas, un panteón de su tradiciones locales de toda suerte, mirándolo con igual amor y respeto que el sepulcro de sus padres, y finado orgulloso su guarda a conservadores peritos en el difícil arte de clasificar, interrogar e interpretar el testimonio mudo, pero tan luminoso como irrecusable, que presten los documentos manuscritos, los códices, los libros, las monedas y medallas, los monumentos y los objetos de la industria y del arte de los tiempos que pasaron.

El Ministro que suscribe, Señora, abriga la esperanza de que llegará, quizás no tarde, ese día venturoso para la cultura española, pero no puede desconocer que su misión actual debe limitarse a mas ceñida esfera, contentándose con organizar los establecimientos generales mas necesarios y con allanar a sus sucesores el camino que ha de conducir a más colmados y gloriosos desarrollos.

Art. 10. Los empleados en el servicio de las Bibliotecas, Archivos y Museos, constituirán un Cuerpo Facultativo que se denominará de Bibliotecarios, Archiveros y Anticuarios

Art. 11. Cada una de las tres secciones tendrá un escalafón especial, debiendo constar por ahora, y mientras no exija aumento la agregación de nuevos establecimientos, de 90 plazas el de Bibliotecas; de 45 el de Archivos, y de 15 el de Museos.

Art. 12. Los individuos del Cuerpo, dentro de cada una de las tres secciones, se dividirán en tres categorías: jefes, oficiales y ayudantes, y cada una de éstas en tres grados, primero, segundo y tercero.

Art. 18. Además del personal facultativo, habrá para cada establecimiento el número necesario de escribientes, conserjes, porteros y mozos, con el sueldo y ventajas que en su planta especial se fije.

Art. 21. Los empleados facultativos del Cuerpo podrán ser separados de sus destinos en los casos siguientes: en virtud de sentencia judicial que los inhabilite para ejer-

cer sus cargos. Cuando se compruebe, en virtud de expediente, que alguno de ellos, cualquiera que sea su categoría, profesa públicamente, defiende ó propugne doctrinas contrarias ó en algún motivo ofensivas á los principios fundamentales de la sociedad. Cuando se reconozca igualmente, bien por las visitas que giren los individuos de la Junta del ramo, bien por el resultado de las tareas de los empleados facultativos, que algunos de éstos no llenan sus deberes con el celo y fruto á que están obligados. Cuando se compruebe, por último, y en los mismos términos, que un individuo por su conducta moral se ha hecho indigno de pertenecer al Cuerpo.

Art. 25. El Gobierno podrá asimismo, cuando las faltas sean de menor gravedad, suspender de empleo y sueldo á los empleados por el tiempo que lo considere justo, sirviéndoles esta pena de nota en su expediente para perder por una vez la opción al ascenso.

Art. 26. Podrá asimismo el Gobierno *trasladar libremente* de un punto á otro y de una á otra sección á los individuos del Cuerpo, *siempre que lo exijan las necesidades del servicio o la conveniencia pública*, pero conservando á los interesados la categoría y grado de que estuviesen en posesión.

La escuela de Diplomática será la especial del Cuerpo: para matricularse en ella será requisito indispensable la presentación del título de bachiller en la Facultad de filosofía y letras. La carrera durará tres años, que podrán simultanearse con los del periodo de licenciatura: uno de dichos años será común para las tres secciones, y dos especiales para cada una de ellas. Los licenciados en filosofía y Letras podrán estudiar la carrera en un año, cursando las asignaturas sueltas que prescriba el reglamento de la Escuela, según sea la sección á que aspiren.

Art. 31. La enseñanza se dará por los actuales catedráticos. Cuando ocurran vacantes, se proveerán por el Gobierno en individuos del Cuerpo, previo informe si lo creyese oportuno de la Junta consultiva,

Art. 33. La Junta consultiva del Cuerpo se compondrá de un presidente, un secretario y siete vocales. Será presidente el director general de Instrucción Pública, y secretario con voto el oficial de secretaría encargado del Negociado del ramo. De los siete vocales tres serán natos, á saber: el director de la Nacional, jefe superior del Cuerpo con el carácter de vicepresidente; el director especial jefe de la Sección de manuscritos que están destinado a la biblioteca y el del Museo Nacional de Arqueología; y cuatro electivos, uno de ellos individuo numeral de la Real Academia de la historia otro catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central y dos libremente elegidos entre personas de reconocida competencia en el ramo.

Art. 34. Serán atribuciones de la Junta:

1.º Consultar al Gobierno acerca del establecimiento, incorporación clasificación de Bibliotecas archivos y museos

2.º Proponer sus reglamentos generales y especiales y las instrucciones para su mejor servicio

3.º Dar su dictamen en todo lo concerniente á adquisiciones y cambios de libros, documentos y antigüedades, etc.

4.º "Examinar y clasificar los antecedentes y méritos de los empleados: proponer en la forma establecida por el art. 20 para las vacantes en los concursos de entrada y en terna para los ascensos en categoría; informar acerca de las jubilaciones separaciones, correcciones, premios, etc.

5.º “Examinar los estados y memorias en que los jefes de los establecimientos den cuenta de los trabajos efectuados en ellos

Art. 25. Los vocales de la Junta Consultiva girarán las visitas de inspección ordinarias ó extraordinarias que se les encomienden por la superioridad. Los reglamentos determinaran la forma v condiciones del servicio de inspecciones de las Bibliotecas, Archivos v Museos.

R D. 12 DE OCTUBRE DE 1884

Reorganizando el cuerpo

Artículo 1.º El personal encargado del Servicio Facultativo en los Archivos Bibliotecas y Museos, constituye el Cuerpo de archiveros, Bibliotecarios v anticuarios.

Art. 2.º El número de jefes,

Art. 3.º Quedan refundidos en un solo escalafón los de las tres secciones en que hoy se halla dividido el Cuerpo.

Art. 4.º El jefe superior del Cuerpo, director de la Biblioteca Nacional, será nombrado libremente por el Gobierno, debiendo recaer el nombramiento en persona de relevantes méritos literarios y de notoria celebridad.

Art. Ocuparán respectivamente las plazas de inspector primero, segundo y tercero los actuales jefes de las Secciones de Archivos, Museos y Bibliotecas.

Art. 8.º Quedan suprimidas todas las plazas de escribientes adscritos á los establecimientos á cargo del Cuerpo. Los individuos que en la actualidad las desempeñan ingresarán desde luego en la clase de aspirantes, pero sin figurar en el escalafón del Cuerpo ni tener derecho á ascenso hasta que reúnan las condiciones exigidas á los que entran por oposición.

Art. 10. Ningún individuo del Cuerpo podrá ser separado de su empleo sino mediante sentencia ejecutoria ó expediente gubernativo, con audiencia del interesado, oída la Junta facultativa del ramo y el Consejo de Instrucción Pública

Art. 11. Los que fuesen nombrados para desempeñar cargos públicos conservarán su derecho durante dos años para ser colocados en su plaza del Cuerpo. Los que obtengan destino ó estén al servicio inmediato del Ministerio de Fomento no producirán vacante y conservarán su puesto en el escalafón

RD, 19 JUNIO DE 1885 APROBANDO EL REGLAMENTO DEL CUERPO

REGLAMENTO del Cuerpo Facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios y establecimientos que del mismo dependen,

Artículo 1.º Los Archivos históricos, las Bibliotecas públicas y los Museos arqueológicos, que se hallen a cargo cuerpo se dividen en tres clases: primera segunda y tercera ( a continuación se enumeran)

Cap II del índice general

Cap. III De la Junta Facultativa

Se compone: del Director General de instrucción publica, el jefe superior del cuerpo, Los tres inspectores ; El director de la Escuela Superior de Diplomática. El jefe del

índice general, inspector general de catalogaciones; un consejero de instrucción pública; un individuo de la Real Academia de la Historia; el secretario general del Cuerpo y de la Escuela de Diplomática. El cargo de vocal de esta Junta es honorífico y gratuito.

Art. 18. Son atribuciones de la Junta: 1.º Proponer por cuantos medios le sugieran su celo é inteligencia el aumento de las colecciones de los Archivos, de las Bibliotecas y de los museos : 2.º Acordar las instrucciones para los trabajos facultativos. 3.º Redactar el anuario del Cuerpo, en vista de los datos que los jefes de los establecimientos deben enviar á la Dirección general; 4.º informar los expedientes incoados para la separación de los individuos del Cuerpo. 5.º Redactar las hojas de mérito de los oficiales, que han de remitirse en los concursos al Consejo de Instrucción pública; 6.º Formar con las listas de obras que les fueren remitidas por el jefe del índice, una general; 7.º informar á ésta acerca de las permutas de obras con Bibliotecas de corporaciones y de particulares, nacionales o extranjeras; 8.º Proponer á la Dirección General los individuos del Cuerpo que han de formar parte como vocales en los tribunales de oposiciones á las plazas de oficiales y aspirantes; 9.º Informar a la misma Dirección General respecto de los establecimientos que han de incorporarse al Cuerpo y acerca de los demás asuntos que le fueren encomendados.

Art. 19. El secretario de la Junta deberá asistir á las sesiones de ésta, extender las actas y firmar las en unión del presidente, así como certificar todos los documentos que de la Junta emanen.

#### CAP. IV.— La Escuela superior de Diplomática

Art. 20. La Escuela superior de Diplomática, establecida en Madrid, es especial del Cuerpo y tiene por objeto dar instrucción teórica y práctica necesaria para el servicio e los Archivos, de las Bibliotecas y de los Museos.

Art. 21 . Las vacantes de cátedras de la Escuela superior de Diplomática se proveerán por oposición, siendo necesario para optar á ellas haber sido aprobado en los ejercicios para obtener el título de archivero, bibliotecario, anticuario , pertenezca ó no el aspirante al Cuerpo.

Art. 22. Esta Escuela se halla bajo la inmediata inspección de la Dirección general de instrucción pública, y sus catedráticos son individuos del Cuerpo

#### CAP. V.— Del Cuerpo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios .

Art. -23 El Cuerpo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, se compondrá de : Un jefe superior, inspector general del Cuerpo y director de la Biblioteca Nacional, con el sueldo anual de 12. 500 pesetas; Un inspector primero con 10.000 pesetas; Un inspector segundo, con 8.750 pesetas; Un inspector tercero, con 7.500 pesetas; tres jefes do primer grado, con 6.500 pesetas cada uno; Cuatro jefes de segundo grado, 6.000; Seis jefes de tercer grado, á 5.000; diez y seis oficiales de primer grado á 4 000; diez y seis oficiales de segundo grado, a 3.500; Veinte oficiales de tercer grado, á 3.000; Veintiséis ayudantes de primer grado, á 2.500; Ochenta ayudantes de segundo grado, á 2000; Cuarenta ayudantes a 1000.

Art. 4. La Dirección general de Instrucción pública distribuirá el personal del Cuerpo conforme á las plantillas formadas por la misma, según *las necesidades de los establecimientos*.

Art. 26. Ningún individuo del Cuerpo podrá ser separado de su empleo sino mediante sentencia ejecutoria ó expediente gubernativo, y en este último caso con

audiencia del interesado, oída la Junta facultativa del ramo, y oído también el Consejo de Instrucción pública.

Art. 27. Los ayudantes y aspirantes del Cuerpo, cualesquiera que sean los ascensos quo por antigüedad ó concurso adquieran, podrán continuar prestando sus servicios en los establecimientos á que estuvieren adscritos.

Art. 28. Los que fueren nombrados para desempeñar cargos públicos conservarán durante dos años su derecho para ser colocados en su plaza del Cuerpo.

Art. 99. Los individuos del Cuerpo quo lo soliciten tendrán derecho á salir del servicio durante dos años, quedando en situación de supernumerarios. En este caso las plazas que ocupen se declararán vacantes se procederá en la forma que corresponda; pero ellos conservarán el derecho á volver al Cuerpo si lo solicitaren antes de espirar el plazo de dos años, ocupando la primera vacante del mismo sueldo v categoría que la que anteriormente disfrutaban. No les será de abono para la antigüedad en el Cuerpo el tiempo que permaneciesen en esta situación de supernumerarios.

CAP . VI.—El ingreso en el Cuerpo.

Art. 30. Se ingresará en el Cuerpo, mediante examen por las plazas de aspirantes. será requisito indispensable tener aprobados los ejercicios para obtener el título de archivero, bibliotecario v anticuario,; los de licenciado en cualquiera facultad .

Art. 31. Con el anuncio de las vacantes publicará un cuestionario de temas generales para el examen

Art. 34. Compondrán el tribunal para este examen, que habrá de verificarse necesariamente en Madrid, el jefe del Cuerpo ó uno de los tres inspectores, que será presidente, tres catedráticos de la Escuela, propuestos por ésta, y tres jefes ú oficiales del Cuerpo, residentes en Madrid.

Art. 35 . Consistirá el examen en contestar el aspirante durante hora y media á trece preguntas del cuestionario sacadas á la suerte, una por cada materia de las que se han destinado para el examen , y deberán sufrir esta prueba tres examinados en cada día, y ser en dicho día las preguntas unas mismas para los tres opositores.

Art. 37. Las preguntas se harán por mayoría de votos v en caso de empate se decidirá éste á favor del que tenga más títulos académicos, en caso de igualdad por este concepto, el de mayor antigüedad en el título que le haya habilitado para este acto.

Art. 38. El tribunal dará cuenta á la Dirección de Instrucción pública. al hacer las propuestas, de la aptitud especial demostrada por cada uno de los aspirantes aprobados, cuyo número no excederá del de las vacantes para que se les destine al establecimiento á que cada uno haya de prestar mejores servicios.

CAP. VII.—Del ascenso en el cuerpo

Art. 40 . El ascenso a ayudante se verificará ingresando los aspirantes en las vacantes que ocurran según los números que conforme a sus méritos les fuesen señalados por los tribunales de oposiciones.

Art. 41. De ayudante á oficial se ascenderá. en dos turnos: el primero de antigüedad el segundo de oposición, siendo requisito indispensable así para el ascenso por antigüedad, como para ser admitido á los ejercicios de oposición, haber redactado, siendo ya ayudante, 4.000 papeletas cuando menos para el índice general.

Art. 42. Las oposiciones para los ascensos de ayudante á oficial, versarán sobre asuntos propios de la Sección en que ocurra la vacante.

Art. 46. Constituido el tribunal, acordara un tema relacionado con los conocimientos propios del servicio en el establecimiento donde exista la vacante objeto de la oposición, para que los opositores redacten una Memoria en el término de 30 días, que presentarán con la solicitud aspirando á las oposiciones.

Art. 48. Los ejercicios de oposición serán dos. Consistirá el primero en la lectura y discusión de la Memoria

Art. 49. Para este ejercicio se sortearán los opositores formando trincas, y en defecto de éstas trincas, siguiendo después el procedimiento adoptado para la discusión de los programas en las oposiciones á cátedras.

Art. 50. El segundo ejercicio consistirá en hacer las papeletas correspondientes á tres documentos, tres libros o tres objetos de antigüedad ó de arte, conforme á la clase del establecimiento en que exista la vacante, sacados por suerte. Estos trabajos de catalogación se harán en incomunicación absoluta, bajo la vigilancia de un individuo del tribunal y dentro del término de tres horas. La lectura de las papeletas será pública. Cada opositor leerá sus papeletas, pudiendo objetarle acerca de ellas por espacio de media hora cada cual de los contrincantes disponiendo él de otra media hora para contestar á las objeciones.

Art. 51. Dentro de cada categoría se ascenderá por rigurosa antigüedad.

Art. 52. Las vacantes para el ascenso á categoría diferente, correspondientes al turno de concurso, se anunciarán en la Gaceta de Madrid a fin de que los interesados en el ascenso puedan hacer constar sus títulos, méritos y servicios ante la Junta del Cuerpo en el término de un mes, á contar desde el del en que se publicare el anuncio.

Art. 53. El ascenso de oficial á jefe se hará una vez por antigüedad y otra por concurso entre todos los oficiales del Cuerpo que cuenten más de dos años de servicio en esta categoría. Para poder optar á este ascenso por uno ú otro concepto será condición imprescindible haber redactado después del ascenso á oficial 8.000 papeletas cuando menos para el índice general.

Se exceptúa de esta obligación á los catedráticos numerarios de la Escuela superior de Diplomática.

Art. 54. Serán méritos preferentes: 1.º Pertenecer como individuo de número á alguna de las Reales Academias, Española, de La Historia, de nobles Artes de San Fernando, de ciencias morales y políticas. de Medicina ó de ciencias exactas físicas y naturales; 2.º Presentar trabajos impresos ó manuscritos relacionados con las tareas facultativas del Cuerpo, ú obras impresas ó manuscritas que se refiera á los estudios de erudición ó las enseñanzas de la Escuela Superior de Diplomática; 3.º Probar inteligencia, asiduidad y celo mayores en el servicio existente en los trabajos que cada funcionario remita para la formación del índice general, acreditados por la visita de inspección y los informes de los respectivos jefes; 4.º Comisiones gratuitas ventajosamente desempeñadas en servicios propios del Cuerpo, y acreditadas en debida forma por Memoria o informes; 5. Haber escrito obras literarias; 6.º Tener superioridad en títulos académicos; 7.º En igualdad de circunstancias, la mayor antigüedad.

Art. 56. La Junta facultativa remitirá inmediatamente las relaciones de méritos de todos los que tengan presentada solicitud, para que el Consejo de instrucción pública formule la propuesta unipersonal.

## CAP. VIII.—Del jefe superior del Cuerpo.

Art. 56. Habrá un jefe superior del Cuerpo, inspector general, que será á la vez director de la Biblioteca Nacional y vicepresidente de la Junta facultativa.

Art. 57. Corresponde al jefe superior del Cuerpo: 1.º Hacer las visitas de inspección que estime convenientes. 2.º Inspeccionar muy especialmente los trabajos del Índice general. 3.º Dirigir la Biblioteca Nacional. 4.º Corresponderse directamente con los jefes de los establecimientos para asuntos del servicio. 5.º *Amonestar y suspender* en caso necesario á los empleados del cuerpo por las faltas que cometieren. 6.º Presidir los tribunales de oposición cuando fuere nombrado vocal de los mismos. 7.º Dar posesión á todos los funcionarios del Cuerpo con residencia en Madrid.

Art. 58. Corresponde á los tres inspectores: asistir como vocales á la Junta facultativa; inspeccionar los establecimientos cuando la Dirección general de Instrucción pública se lo ordenare; presidir los tribunales de oposición á plazas del Cuerpo cuando no forme parte de ellos el jefe superior del mismo.

Art. 60 Acompañará á los inspectores en sus visitas á los establecimientos del Cuerpo un ayudante en calidad de secretario.

Art. 61. Los inspectores, al visitar cada establecimiento, atenderán á los puntos siguientes: 1.º La observancia de las prescripciones reglamentarias; 2.º El cumplimiento de las respectivas instrucciones. 3.º La inteligencia, laboriosidad y celo de los empleados facultativos. 4. El exacto servicio y la moralidad de los dependientes 5.. Las necesidades de personal y de material. 6 La existencia en la demarcación visitada de establecimientos que puedan incorporarse á los encomendados al Cuerpo, ó de documentos libros ú objetos de antigüedad ó de arte que puedan ser legal y apropiadamente destinados y establecer los que ya existían bajo la custodia de sus individuos. 8." Cuanto especialmente les encomiende la Dirección General de Instrucción pública se refiera a la vida facultativa del Cuerpo.

Art. 63 Los jefes de los establecimientos están obligados á poner de manifiesto si los inspectores todas sus oficinas y dependencias, a facilitarles cuantos datos y noticias existan, y á prestarles todos los auxilios que les reclamen para el más puntual desempeño de su cargo.

## CAP. X.—De los jefes de los establecimientos.

Art. . 65. Será jefe en cada Archivo, Biblioteca Museo, el empleado facultativo de más categoría en cada establecimiento. Si dos ó más la tuvieren lo será el más antiguo

Art. 66 "Corresponde a los jefes de los establecimientos: 1.º Cumplir y hacer que se cumplan las leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas al Cuerpo, 2." Ordenar el régimen facultativo del establecimiento con arreglo á las instrucciones generales del mismo. 3 Distribuir el personal facultativo y el administrativo donde sean varios los empleados, del modo que todos tomen parte en los trabajos de catalogación. 4.º Señalar la parte del día en que cada establecimiento deberá estar abierto al publico, según las estaciones y conforme á las conveniencias locales. Las horas destinadas al servicio público serán cinco. y en ningún caso se abrirán por la noche los establecimientos para dicho servicio. Los jefes de los archivos universitarios y de las Bibliotecas de las universidades y de los institutos, desempeñarán el servicio durante las cinco horas reglamentarias en la parte del día que les designaren los jefes de estos establecimientos docentes. 5.º Amonestar á los empleados que faltaren. suspenderlos de sueldo por un plazo que no exceda de ocho idas. dando cuenta al gobierno en los casos

que lo reclamen instruir el oportuno expediente .6 Dar parte á la Dirección General de Instrucción pública de los adelantos que en cada trimestre hicieren los trabajos del establecimiento expresando detalladamente el servicio que preste cada empleado. 7.º. Remitir una Memoria anual sobre el Estado de aquella dependencia, estadística del servicio publico, reformas llevadas á cabo y las que la experiencia acreditase como convenientes. 8.º Disponer todo lo relativo á la adquisición v reparación del material científico y administrativo, Llevar el registro de propiedad intelectual, con arreglo á las disposiciones vigentes.

CAP. XI.—De los secretarios.

Art. 67. Habrá un secretario general del Cuerpo, que lo será también de la Junta facultativa y de la Escuela Superior de Diplomática, cuyo cargo habrá de recaer en el catedrático numerario de dicha escuela que designe el jefe superior del cuerpo

Art. 66 . En los establecimientos de primera clase habrá un secretario elegido por el jefe entre los empleados del mismo.

CAP. XII.—De la Junta de gobierno .

Art. 71. Habrá en los establecimientos de primera clase una Junta de gobierno, compuesta del jefe, de los dos empleados que le siguen en categoría y antigüedad y del secretario.

Art. 72. La Junta de gobierno se reunirá por lo menos una vez al mes.

Art. 73. Corresponde á la Junta de gobierno: 1 .Asesorar al jefe del establecimiento en todo lo relativo á las adquisiciones que hayan de hacerse con cada establecimiento. 2 Proponer las medidas y reformas que crea necesarias para el buen régimen del mismo. 3. Consultar al jefe en cuanto se refiere á la existencia de libros, documentos objetos arqueológicos 4. Evacuar los informes que la Superioridad ó el jefe pidieren.

CAP. XIII.— De las obligaciones generales de los individuos del Cuerpo

Art. 71. Serán obligaciones de los individuos del Cuerpo: Obedecer á sus jefes v superiores inmediatos pudiendo sin embargo acudir en queja á la Superioridad cuando se crean agraviados; asistir puntualmente al establecimiento donde sirvan, permaneciendo en él durante las horas señaladas, y dedicando todo este tiempo á los trabajos que se le hubieren encomendado; dar las noticias periódicas de los trabajos que sus jefes le hubieren ordenado; vigilar el departamento de su cargo, debiendo poner en conocimiento del jefe cualquier falta en cuanto la notare; recibir y entregar por inventario las existencias de su sección, departamento o sala; cumplir en la parte que le concierna las disposiciones de este reglamento y las demás que en lo sucesivo se dictaren.

Art. 75. Los empleados que no se presentaren á servir su destino en el término legal, ó permanecieren ausentes del pueblo de su obligada residencia sin la debida autorización, se entenderá que renuncian al cargo si alegaren no haberse presentado por justa causa, se formará el oportuno expediente permaneciendo en tanto suspensiones de empleo y sueldo.

Art. 76. Cometan falta los empleados del Cuerpo en los casos siguientes: dejando de asistir diaria y puntualmente al cumplimiento de sus obligaciones sin causa justa; desobedeciendo las órdenes de sus superiores; no guardando el decoro y respeto en palabras y actos que deben á sus jefes y á sus compañeros; faltando á las consideraciones debidas á los inferiores v subalternos, excediéndose en los términos de la



reprensión ó relajando la disciplina con abusaba tolerancia; no observando con el público la exactitud atención y deferencia que el buen sentido reclama; observando tal conducta moral que perjudique el buen concepto de que debe gozar como funcionario público.

Art. 77. Las penas con que habrán de reprimirse las faltas de los funcionarios del Cuerpo, son las siguientes: amonestación del jefe del establecimiento ó de quien ejerza sus funciones; privación de sueldo por cierto término que no podrá exceder de tres meses, y cuya pena habrá de ser dictada por la Dirección General de Instrucción Pública; separación del servicio, la que no podrá decretarse sino en virtud de expediente con audiencia del interesado y consulta de la Junta facultativa y del Consejo de Instrucción Pública.

Art. 78. Las *faltas de obediencia* en todo caso y las demás cuya gravedad lo exija, serán inmediatamente reprimidas por el jefe superior del Cuerpo o por el del establecimiento, suspendiendo de empleo y sueldo á quien las cometiere, y procediendo desde luego á instruir el oportuno expediente.

Art. 79. Si contra algún empleado se dictare por Tribunal competente auto de prisión, quedará desde la misma fecha suspenso de empleo y sueldo .

CAP XV .—De la conservación arreglo y clasificación .

CAP. XV.—De las adquisiciones.

