

Para entender adecuadamente el nuevo Sistema Bibliotecario de Andalucía establecido por la Ley de Bibliotecas es necesario conocer la anterior organización bibliotecaria española de la que parte y a la que modifica, sustancialmente. No se ha dado este paso de creación de un Sistema Bibliotecario propio y nuevo directamente en el momento de las transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, sino que ha habido una etapa intermedia que llamaríamos de «pura recepción de las transferencias» y que ha tenido su reflejo jurídico en la creación del Centro Andaluz de Lectura.

Vamos, pues, a examinar por su orden la organización bibliotecaria correspondiente a cada una de estas etapas.

Estas son: 1.º Organización bibliotecaria española centralizada; 2.º Repetición en el ámbito de Andalucía del modelo estatal anterior; 3.º Ley de Bibliotecas y Sistema Bibliotecario de Andalucía.

1. Organización bibliotecaria española centralizada.

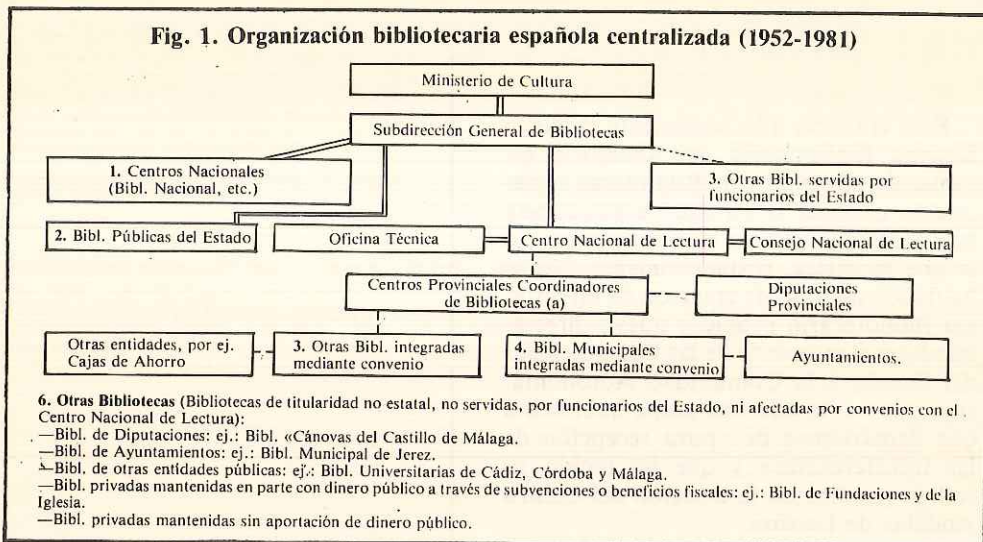
El diseño jurídico del sistema vigente hasta la estructuración autonómica del Estado queda prácticamente completo en sus líneas fundamentales con el Decreto de 4 de Julio de 1952 por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Nacional de Lectura, entidad que luego pasaría a llamarse Centro Nacional de Lectura. Permanece en lo que respecta a Andalucía hasta el 24 de Abril de 1981, fecha en que se producen las transferencias del Centro Nacional de Lectura en el ámbito andaluz a la Comunidad Autónoma.

El Sistema bibliotecario de Andalucía según la Ley de bibliotecas

*Un análisis en
profundidad de la
organización
bibliotecaria antes
y después de la Ley
de bibliotecas, a
cargo de Jerónimo
Martínez González,
su más importante
promotor.*

5

Fig. 1. Organización bibliotecaria española centralizada (1952-1981)



Las relaciones y estructuras de la organización bibliotecaria se expresan esquemáticamente en la Figura 1. En ella se han encerrado en círculos y se han numerado bibliotecas, es decir los centros de servicio bibliotecario directo al público, y se han encuadrado dentro de rectángulos las distintas entidades con competencias políticas, técnicas o de propiedad sobre la materia pero que no son bibliotecas en el sentido expresado más arriba.

En cuanto a la tipificación de las relaciones, hemos expresado por una doble línea (=) la dependencia por titularidad o propiedad, por una línea discontinua (- - -) la dependencia que se genera por la realización voluntaria de un convenio, y por una línea de puntos (...) la pura dependencia técnica.

Digamos finalmente que, puesto que lo que se llamaba antes de la Ley Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas y lo que se llama así en la Ley pueden no ser la misma cosa, hemos llamado Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas (a) a los antiguos y Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas (LB) a los que aparecen en la Ley.

Algunas observaciones saltan a la vista de un análisis del esquema de la Figura 1.

No hay ningún tipo de relación que se mantenga uniformemente entre las Bibliotecas y el órgano encargado de la política bibliotecaria, es decir la Subdirección General correspondiente:

a) Las relaciones son ciertamente muy estrechas respecto a las Bibliotecas señaladas en 1 y en 2 (Biblioteca Nacional, Hemeroteca Nacional, etc., y Bibliotecas Públicas del Estado). En ellas el Ministerio aporta el edificio, el presupuesto de funcionamiento y los funcionarios. Simplemente son propiedad del Estado, que dicta la gestión y la normativa técnica aplicable.

b) En cuanto a las señaladas con 3 la influencia del Ministerio de Cultura se reduce drásticamente. Esta se ejerce únicamente a través de la prestación de una parte del personal en Bibliotecas que ni son propiedad del Ministerio ni son gestionadas por él. En consecuencia por lo único que puede velar el Ministerio de Cultura es porque se apliquen determinadas técnicas biblioteconómicas, obligatorias para sus funcionarios. En este caso

están, por ejemplo, las Bibliotecas de las Universidades antiguas, la del Ateneo de Madrid, las de las Reales Academias, etc.

c) Hay otro tipo de dependencia, las de las Bibliotecas señaladas en 4 y 5, que puede ser más estrecha que la anterior pero que tiene una característica fundamental. Esta es la de que es una dependencia voluntaria, puesto que se quiera, mediante un convenio libremente aceptado. De hecho en los convenios firmados se incluirá la dependencia técnica de toda la red en relación con el Centro Nacional de Lectura y la dependencia técnica de esas Bibliotecas respecto al funcionario del Ministerio que dirigía el Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas (a).

d) Había finalmente una buena cantidad de Bibliotecas, las señaladas en 6, que no mantenían ninguna relación, ni obligación ni voluntaria, con el resto de la organización. Entre ellas hay, como se puede observar, tanto Bibliotecas financiadas con dinero privado como con dinero público.

Creo que merece la pena sacar algunas conclusiones del análisis que acabamos de hacer. En primer lugar difícilmente se puede llamar Sistema Bibliotecario a esa organización. Hay Bibliotecas que no tienen ninguna relación con el resto y hay otras que, aunque mantengan alguna relación con un órgano central del Estado, no la mantienen con las Bibliotecas de su área geográfica. Supongamos una ciudad donde haya: a) una Biblioteca Pública del

Estado, b) una Biblioteca Pública Municipal no integrada en el Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas (a), c) una Biblioteca Universitaria servida por personal de los Cuerpos del Estado, d) una Biblioteca de la UNED servida por personal de la UNED, e) una Biblioteca de la Diputación no integrada en el Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas (a), f) una Biblioteca de una Caja de Ahorros integrada en el Centro Provincial (a), g) una Biblioteca de otra Caja de Ahorros no integrada en ese Centro.

La situación de nuestro supuesto es tan compleja que parece inventada, pero de hecho todas esas situaciones se dan y también las coincidencias en la misma población.

En el caso que hemos supuesto la única relación existente entre todas esas Bibliotecas es que la Biblioteca Universitaria y la Pública del Estado están dirigidas por funcionarios del mismo Cuerpo, que deben, por lo tanto, aplicar las mismas técnicas. Y nada más. Estrictamente nada más. Esto, evidentemente no es un Sistema Bibliotecario, es organización bibliotecaria.

El asunto no tendría mayor trascendencia si no fuera porque en todas esas Bibliotecas se está empleando dinero procedente, directa o indirectamente, de fondos públicos y que, como consecuencia de la desorganización en su aplicación, puede ser que quede burlado en el derecho de los ciudadanos a la cultura y a la lectura.

«El hecho de que pueda llamarse con propiedad «sistema» se debe a la introducción en la Ley de un concepto clave, el de biblioteca de uso público, que establece una nueva relación jurídica y alcanza absolutamente a todas las bibliotecas».

Una conclusión más: la única garantía firme que el Ministerio podría ofrecer de que el derecho a la lectura sería satisfecho venía dada por las posibilidades que ofrecieran los Centros Nacionales y las Bibliotecas Públicas del Estado (casos 1 y 2) puesto que en todas las demás su actuación dependía de la voluntad de la otra parte expresada en un convenio (casos 4 y 5) o se limitaba a la aplicación de determinada normativa a través de la presencia de sus funcionarios (caso 3).

Viéndolo desde otra perspectiva, el Ministerio actuaba o bien con autoridad completa en las Bibliotecas de su propiedad (casos 1 y 2) o bien asumiendo solamente la dirección técnica por una decisión de otros órganos del Estado (caso 3), o asumiendo solamente esa dirección en base a la aceptación libre de la otra enti-

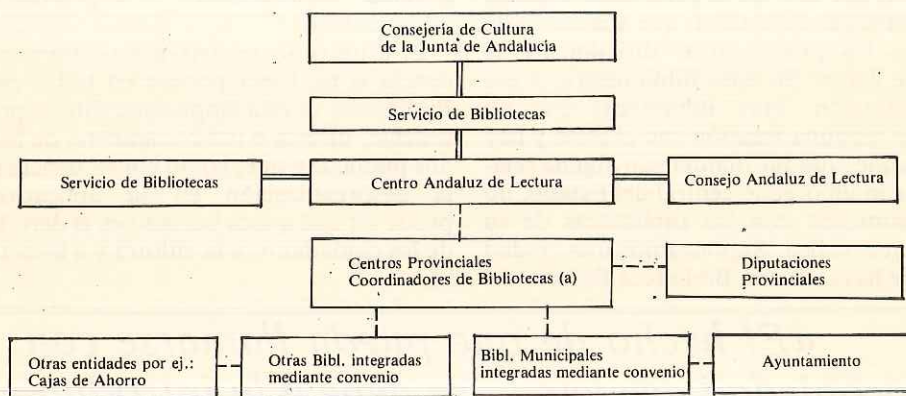
dad (por ej. un Ayuntamiento) expresada en un convenio (casos 4 y 5).

El Estado, por lo tanto, actuaba en dos modalidades que están al alcance de cualquier entidad o persona particular: gestionando y dirigiendo lo que es de su propiedad (casos 1, 2 y 3) o dirigiendo centros de titularidad no estatal en base a un convenio y aportando una prestación económica.

2. Repetición en el ámbito de Andalucía del modelo estatal anterior: el Centro Andaluz de Lectura (1981-1983)

Abarca este período desde Abril de 1981 en que se produce la transferencia a la Comunidad Autónoma de las competencias del Centro Nacional de Lectura hasta el 3 de Noviembre de 1983 en que se promulga la Ley de Bibliotecas de Andalucía.

Fig. 2. Organización bibliotecaria andaluza en el período transitorio (1981-1983)



Otras Bibliotecas: las mismas de este apartado de la Fig. 1 más las Bibliotecas Públicas del Estado y las servidas por funcionarios del Estado.

Es un período transitorio en cuanto a los aspectos organizativos de bibliotecas de la Comunidad Autónoma. Aumentan sustancialmente los créditos (alrededor del 2.000%) y se construyen numerosas Bibliotecas (1 por cada 2 de las existentes con anterioridad) y en el aspecto organizativo se trabaja en la preparación del Sistema Bibliotecario que diseñará la Ley de Bibliotecas. Mientras tanto se reciben las Bibliotecas transferidas sin modificar la organización en que se insertan, creando para ello por Decreto de treinta y uno de Noviembre de 1981 el órgano que asume en Andalucía las funciones del Centro Nacional de Lectura (Boja 15-1-82).

Si tenemos en cuenta además que en esa fecha todavía no se han transferido las Bibliotecas Públicas del Estado, ni otras Bibliotecas servidas por funcionarios del Estado, ni tampoco se ha creado la Biblioteca de Andalucía, la organización bibliotecaria andaluza queda como refleja el esquema de la Fig. 2.

Como se ve en el esquema lo único que

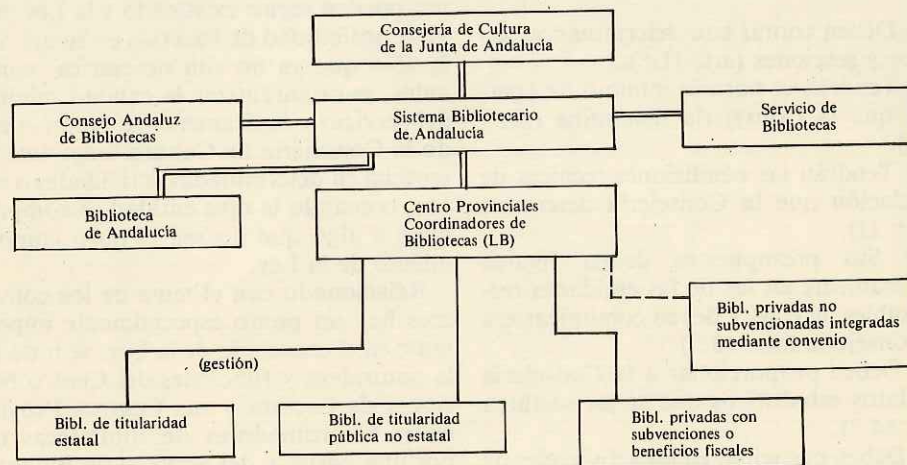
se ha hecho es sustituir los órganos centrales del Estado por los correspondientes andaluces, recogiendo la organización bibliotecaria en un modelo semejante al que venía funcionando.

3. Ley de Bibliotecas y Sistema Bibliotecario de Andalucía

Hace ahora un año se implanta el nuevo Sistema Bibliotecario de Andalucía. El hecho de que pueda llamarse con propiedad «sistema» se debe a la introducción en la Ley de un concepto clave, el de biblioteca de uso público, que establece una nueva relación jurídica que se superpone a las anteriores y que alcanza absolutamente a todas las Bibliotecas mantenidas, directamente o indirectamente, con dinero público.

Esta relación alcanza, como se ve en la Fig. 3, a todas las Bibliotecas excepto a las privadas que no tengan subvenciones ni beneficios fiscales y que no hayan suscrito convenios con la Consejería de Cultura.

Fig. 3. El Sistema Bibliotecario de Andalucía (1983-)



Otras Bibliotecas: Únicamente las de titularidad privada no subvencionadas, sin beneficios fiscales y que no se hayan integrado en el Sistema mediante convenio.

La nueva relación que se establece, y que indicamos en el esquema por una línea continua (—) consiste en la obligación de parte de las Bibliotecas, y de las entidades responsables de ellas, de cumplir lo que se indica en la Ley respecto a las Bibliotecas de uso público, y de parte de la Consejería de Cultura la obligación y el derecho de cumplir y hacer cumplir esa Ley.

Haciendo un recorrido de la Ley, encontramos que esas Bibliotecas están obligadas a lo siguiente:

a) Su finalidad es «en beneficio de la comunidad» (art. 1.º 2).

b) Deben ayudar a la «dinamización cultural a través del libro y otros registros culturales» (art. 1.º 3).

c) Serán gratuitas (art. 2, 1 y 2).

d) No pueden funcionar sin autorización de la Consejería de Cultura, la cual exigirá para ello determinados requisitos (art. 3.º).

e) Están sometidas a la planificación, coordinación e inspección de la Consejería (art. 4.º).

f) Sus fondos forman una unidad de gestión al servicio de la Comunidad (art. 4.º).

e) Deben contar con determinados servicios y secciones (art. 11.º).

f) Tendrán el horario mínimo de apertura que la Consejería determine (art.º 11.º).

g) Tendrán las condiciones técnicas de instalación que la Consejería determine (art.º 11).

h) Sus presupuestos deben figurar expresamente en los de las entidades responsables de ellas y deben comunicarse a la Consejería (art. 13.º).

i) Deben proporcionar a la Consejería los datos estadísticos que se les soliciten (art. 14.º).

j) Deben participar en las actividades de cooperación interbibliotecaria que la Consejería determine (art. 14.º).

k) Estarán servidas por personal en el

número y con la cualificación que la Consejería determine (art. 15.º).

l) Sus normas internas de funcionamiento deberán ser aprobadas por la Consejería de Cultural (Disp. final 3.ª).

La nueva relación jurídica de la que hablábamos consiste justamente en esta larga lista de obligaciones. Y éstas se aplican incluso a aquellas Bibliotecas que no son propiedad de la Consejería ni han suscrito convenios con ella. Son, en definitiva, normas emanadas del Parlamento que, como representación de la soberanía popular, puede imponer obligaciones a todos los ciudadanos y a todas las instituciones.

Y ¿qué sucede con las relaciones de propiedad y de convenios que existían antes de la Ley? A mi entender no anulan en absoluto, pero se introduce un matiz nuevo. La Junta de Andalucía sigue siendo propietaria de las Bibliotecas y de los centros que eran antes suyos, con la única diferencia de que, en sus Bibliotecas, tiene que cumplir, la Ley y los reglamentos que la desarrollen, como cualquier otra institución titular de bibliotecas de uso público. En cuanto a los convenios preexistentes, pueden seguir existiendo y la Ley preve la posibilidad de hacerlos en su art. 9.º 2, sólo que ya no son necesarios, como antes, para garantizar la calidad mínima del servicio y lógicamente se harán cuando la Consejería de Cultura tenga interés especial en determinadas actividades o zonas, o cuando la otra entidad se comprometa a algo que no sea el puro cumplimiento de la Ley.

Relacionado con el tema de los convenios hay un punto especialmente importante en el contenido de la Ley: se trata de la naturaleza y funciones del Centro Nacional de Lectura y sus Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas (a) por una parte, y del Servicio de Bibliotecas como gestor del Sistema Bibliotecario de Andalucía y sus órganos provinciales que hemos llamado Centros Provinciales

Coordinadores de Bibliotecas (L.B.) por la otra.

Pienso que unos y otros son distintos por su origen, por su intención y por sus funciones.

El origen del Centro Nacional de Lectura y de sus Centros Provinciales (a) es un convenio en el que se establecen los derechos y obligaciones de cada parte. Y lo único que se reserva el Estado en esos convenios a cambio de su contribución económica es la dirección técnica (art. 11.º del Reglamento del CNL). La política bibliotecaria que debe seguirse se define en el Patronato, compuesto por representantes de las entidades responsables del servicio. El Estado participa en el Patronato como una entidad más, pero aquello que se reserva en exclusiva, obligando a que sea un funcionario suyo el responsable es, como hemos dicho, la dirección técnica de la red de Bibliotecas.

El origen de las competencias y las funciones que asume la Consejería de Cultura a través del Servicio de Bibliotecas y de sus Centros Provinciales (L.B.) es totalmente diferente. El Parlamento Andaluz ha estimado que el derecho de los ciudadanos a la lectura debe ser garantizado y así lo ha hecho aprobando una Ley de Bibliotecas por la que impone determinadas obligaciones a las personas e instituciones de Andalucía. La Consejería de Cultura recibe del Parlamento la obligación de hacer cumplir esa Ley y para eso se le dota de un órgano central, el Servicio de Bibliotecas, y unos órganos periféricos, los Centros Provinciales (L.B.).

Para cumplir ese deber, la Consejería deberá desarrollar reglamentariamente la Ley, especificando las obligaciones derivadas de ella y planificará, coordinará e inspeccionará las Bibliotecas y redes de Bibliotecas. Pero estas funciones no son de dirección técnica, sino de política bibliotecaria.

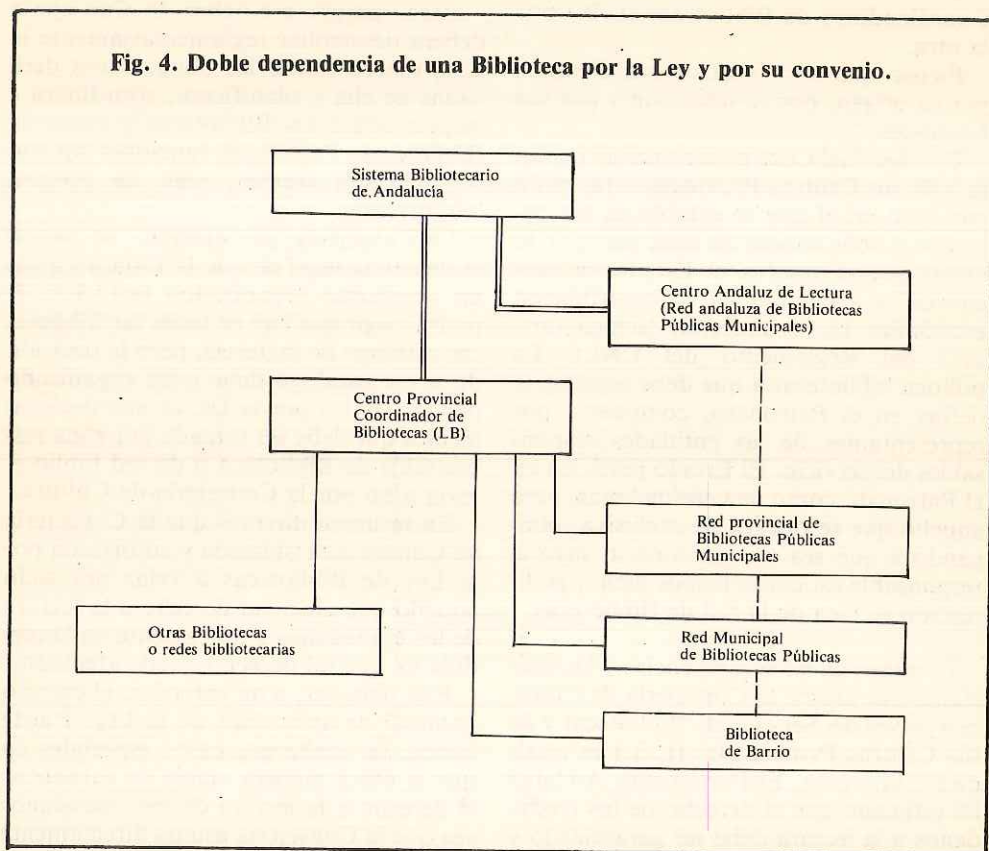
La Consejería, por ejemplo, en base a la demanda legal de que la Biblioteca sea un «conjunto organizado» (art. 1.º, 2) podrá exigir que hay en todas las Bibliotecas catálogo de materias, pero la decisión de si ese catálogo debe estar organizado por la CDU o por la DC es una decisión técnica que debe ser tomada por cada responsable de Biblioteca o de red bibliotecaria y no por la Consejería de Cultura.

En resumen diremos que la Consejería de Cultura está obligada y autorizada por la Ley de Bibliotecas a velar por todo aquello que afecte al derecho a la lectura de los ciudadanos y únicamente en la medida en que tal derecho quede afectado.

Este debe ser, a mi entender, el camino habitual de aplicación de la Ley. Puede haber, sin embargo, casos especiales en que la única manera viable de garantizar el derecho a la lectura de los ciudadanos sea que la Consejería asuma directamente la gestión y dirección técnica de determinadas Bibliotecas o redes bibliotecarias. En ese supuesto de imposibilidad o incapacidad de otras instituciones menores de prestar el servicio, entiendo que la Consejería tiene el derecho y la obligación de prestarlo, como último garante en Andalucía de la satisfacción del derecho a la lectura.

«La Consejería de Cultura está obligada y autorizada por la ley de bibliotecas a velar por todo aquello que afecte al derecho a la lectura de los ciudadanos».

Fig. 4. Doble dependencia de una Biblioteca por la Ley y por su convenio.



Volviendo al caso más habitual de no prestación directa del servicio bibliotecario por la Junta de Andalucía y en la hipótesis de Bibliotecas integradas en los convenios previstos en el art. 9.º, 2 de la Ley de Bibliotecas, vamos a presentar un último esquema (Fig. 4) sobre cuáles serían las relaciones de una Biblioteca de barrio integrada en una red municipal, la cual a su vez está integrada en una red provincial y ésta se integra por un convenio específico en el Centro Andaluz de Lectura.

En este caso, las Bibliotecas en cuestión asumen derechos y deberes específicos por su integración mediante convenio en las redes municipal, provincial y del Centro Andaluz de Lectura. Entre las prestaciones del Centro Andaluz de Lectura que el convenio puede establecer puede estar la dirección técnica de esa red. Pero esta competencia no afecta en nada al resto de las Bibliotecas del Sistema puesto que no emana de la Ley de Bibliotecas sino de su libre aceptación en un convenio.