

La Ley de Bibliotecas de Andalucía

Por

Jerónimo Martínez González

Queridos compañeros bibliotecarios de Andalucía:

Voy a entrar en el tema que se me ha asignado en esta ponencia de las Terceras Jornadas Bibliotecarias de Andalucía con la firme voluntad de tratar lo que se refiere a la flamante Ley de Bibliotecas de Andalucía desde un punto de vista estrictamente técnico y profesional, dejando de lado cualquier otra circunstancia política o personal que hoy recaiga sobre el que tiene el gusto de hablaros en Córdoba. No significa esto, sin embargo, que quiera sustraer a vuestra consideración, y a vuestra crítica, la pena o la gloria que me pueda corresponder, personalmente o como Viceconsejero de Cultura del actual equipo de gobierno, en la elaboración y la promulgación de esta Ley. Asumo muy honrado la defensa de la LB y no rehuiré en el coloquio ninguna de las preguntas que se me formulen.

Mientras tanto vayamos, pues, a la exposición técnica y profesional de la Ley. Para entender nuestra LB es preciso tener en cuenta el marco en el que se inscribe: la construcción del Estado autonómico y, especialmente, la profundización de la autonomía de Andalucía.

La Constitución española de 1978 diseña, como sabéis, el terreno donde se tiene que desarrollar el juego de los distintos poderes públicos que inciden sobre la vida de los ciudadanos. En concreto en el Capítulo Tercero de su Título Octavo es-

tablece las normas básicas por las que ha de regirse la vida de las Comunidades Autónomas.

¿Qué se afirma, pues, en este Capítulo en relación con las bibliotecas? En el artículo 148. 1 Se enumeran las materias sobre las que las CCAA pueden asumir competencias. Entre ellas se encuentran las «bibliotecas de interés para la CA».

Este es el único marco previsto constitucionalmente para las CCAA que acceden a su autonomía por la vía ordinaria, es decir por la del artículo 143 de la Constitución.

Como veis, el artículo 148.1 lo único que hace es abrir una posibilidad (la de asumir competencias en esa materia) y establecer una limitación (la de que esas competencias han de circunscribirse a las bibliotecas «de interés para la CA») sin definir, por otra parte, si esas competencias han de ser sólo reglamentarias, o ejecutivas, o si pueden ser legislativas.

Pero hay en la misma Constitución un segundo y superior techo de posibilidades competenciales, asumible por aquellas Comunidades que o bien hubiesen plebiscitado en el pasado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía (Disposición Transitoria 2.ª de la Constitución) o bien accedan a la autonomía por la vía del artículo 151.

Como sabéis, se encontraban en el primer caso Galicia, el País Vasco y Catalu-

ña. Por otro lado, sólo la CA Andaluza ha accedido a la autonomía por el durísimo camino del artículo 151 de la Constitución.

¿En qué consiste, pues, el nuevo techo que se ofrece en la Constitución a estas comunidades? Formal y jurídicamente se trata de que podrán ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 sin esperar a que transcurran cinco años, como las otras Comunidades.

¿Qué se ofrece, entonces, en el artículo 149 respecto al tema que nos ocupa?

Hay, en primer lugar, una referencia explícita a las bibliotecas de titularidad estatal en el punto 1.28, autorizando indirectamente la asunción de su gestión por las CCAA del 151, cuando se afirma que «El Estado tiene competencia exclusiva en bibliotecas de titularidad estatal» sin perjuicio de su gestión por parte de las CCAA».

Pero hay además una posibilidad inmensamente rica abierta en el 149.3 a las CCAA que han seguido la vía del 151, cuando se afirma «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos».

Esto quiere decir que en materia de bibliotecas, Andalucía, Galicia, Cataluña y Euskadi podían asumir absolutamente todas las competencias con la única limitación de que en las de titularidad estatal no sobrepasasen el nivel de la competencia de gestión. Por decirlo de otra manera y de forma general, el artículo 149.3 convierte en intocable cualquier asunción de competencias en nuestro Estatuto siempre que no invada las competencias que el Estado se reserva explícitamente en el artículo 149.1 de la Constitución.

20

El Estatuto de Autonomía de Andalucía es el único que llega al techo máximo de competencias previsto constitucionalmente en materia de bibliotecas. Permittedme que no entre ahora en el análisis de los Estatutos de Cataluña, Euzkadi y Galicia para probar el valor de esta afirmación en relación a ellos, aunque lo haré en el coloquio, si alguien lo desea. Si voy a analizar (por supuesto brevemente) lo que dice nuestro Estatuto.

Desbordada ya la cualificación limitativa del «interés para la CA», la distinción que tiene operatividad en él es la de que las bibliotecas sean de titularidad estatal o no lo sean.

Respecto a las primeras se establece en el artículo 17.4 del Estatuto la competencia de «ejecución de la legislación del Estado», lo cual quiere decir, según el artículo 41.4. que «corresponde al Consejo de Gobierno (de la Junta de Andalucía) la administración y la ejecución así como, en su caso, la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado». La CA tiene, por lo tanto, unas amplias competencias de gestión en relación con las bibliotecas de titularidad estatal.

Respecto a las bibliotecas que no sean de titularidad estatal el artículo 13.28 establece la competencia exclusiva de la CA, lo cual, según el artículo 41.2 del Estatuto, incluye la potestad legislativa, que corresponde al Parlamento de Andalucía, y la reglamentaria y la ejecutiva, que corresponden al Consejo de Gobierno. Es decir, se asumen con respecto a ellas todas las funciones del poder político, funciones, por así decirlo, de Estado.

Este es el marco en el que se inscribe nuestra LB. Y yo voy a defender aquí que, de la misma manera que nuestro Estatuto agota el techo previsto en la Constitución, nuestra LB agota el techo previsto en el Estatuto. Pero, para entender esto mejor será que vayamos por partes. Y la primera parte es la siguiente afirmación que quiero presentaros de la manera más tajante y precisa de que sea capaz: el Estado ha renunciado, o no ha ejercido, en su acción sobre las bibliotecas, una función que le era propia y esencial, cuando tenía todas las competencias sobre ellas; no es sólomente que el Estado haya atendido mal o con poco dinero a las bibliotecas, sino que en su acción sobre ellas no ha actuado como tal Estado, sino como podía hacerlo cualquier entidad particular.

El Estado, en efecto, había dedicado su atención a las bibliotecas únicamente por dos caminos diferentes.

El primero era creando y sosteniendo bibliotecas propias, bibliotecas de titularidad estatal. El otro consistía en llegar a acuerdos con determinadas instituciones públicas o privadas para el sostenimiento y creación de bibliotecas. Este segundo sistema se ha seguido masivamente en los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas, que tienen su origen, como sabéis, en su convenio entre cada una de las Diputaciones Provinciales y el Estado. En ellos, el Estado, a cambio de una determinada prestación económica, obtiene determinadas competencias en las redes provinciales de bibliotecas.

Parece, pues, que las autoridades estatales han partido siempre del supuesto de que lo que justificaba su presencia en ciertas bibliotecas era su participación económica en los presupuestos de las mismas.

Es evidente que para una actuación de este tipo no tiene ninguna relevancia en absoluto el que uno de los contratantes, o el titular de un servicio, sea precisamente el Estado. Es decir, no es preciso representar un poder político, garantía de los derechos ciudadanos para obtener competencias en base a una participación económica, sino que cualquier particular puede exigir lo mismo siempre que aporte suficiente dinero en una empresa.

Buena prueba de lo que digo es que en relación con aquellas bibliotecas en las que el Estado no colabora económicamente, éste no ha asumido ninguna responsabilidad ni ningún papel.

El Estado, en conclusión, nunca ha actuado en este campo como organismo que, precisamente porque es un poder político emanado del pueblo, tiene también la obligación de garantizar y articular los derechos de los ciudadanos, en concreto el derecho a la cultura.

Esta era la situación bibliotecaria tal y como se la había encontrado la Junta de Andalucía en el momento de la recepción de las transferencias en materia de bibliotecas. Pensamos que con nuestra ley los órganos de gobierno de la CA sí asumen efectivamente el papel que le corresponde como poder político responsable. Pero antes de entrar en el desarrollo de esta afirmación, que nos llevará como de la mano al análisis de la LB, permitidme que os exponga cual es el proceso que debe seguir la elaboración de cualquier ley en la Comunidad Autónoma, cuál es el proceso que ha seguido esta LB y cuál es la función y el sentido de una ley de la CA.

Vamos, pues, a lo primero. El gobierno o poder ejecutivo, tiene en los sistemas democráticos lo que se llama «iniciativa legislativa», es decir, puede proponer al

Parlamento determinados textos legales, que sólo se convertirán en leyes cuando sean aprobados por el Parlamento con las modificaciones que estime oportunas. El Parlamento, en efecto, que es en quien reside la soberanía popular, es el último garante de los derechos de los ciudadanos y el único que puede imponer las leyes, que luego el gobierno debe cumplir y hacer cumplir.

Hay, por tanto, dos estadios en la elaboración de una ley, separados por el momento en que el gobierno la remite como proyecto de ley al Parlamento. En el primer estadio el gobierno a través de sus distintos órganos elabora el proyecto. En el segundo el Parlamento discute y modifica, en su caso, y, en definitiva, aprueba el proyecto, convirtiéndolo así en ley, o lo rechaza.

La elaboración de esta LB empezó en la Consejería de Cultura pocas semanas después de constituirse el gobierno andaluz en agosto del año pasado (1982). En el otoño disponíamos ya de un borrador, que fué sometido al estudio y la opinión de los técnicos bibliotecarios en diversas reuniones convocadas al efecto. Se convocó a estas reuniones a la Junta Directiva de nuestra Asociación y a los Directores de Bibliotecas Universitarias, de Bibliotecas Públicas de capitales de provincia y de Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas. En sesiones de trabajo serio, y, a veces, laborioso y apasionado, el borrador quedó sensiblemente mejorado.

Finalizado el análisis técnico-bibliotecario en el mes de marzo de 1983, el borrador pasó a estudio interno dentro del gobierno andaluz. En primer lugar al Consejo de Dirección de la Consejería de Cultura, luego al Gabinete Jurídico que debía emitir el informe correspondiente

sobre sus constitucionalidad y legalidad y, por fin, a los órganos colectivos de decisión del gobierno andaluz, es decir, a la Comisión General de Viceconsejeros y, finalmente, al Consejo de Gobierno, que, al aprobarlo, lo convirtió en Proyecto de ley, que fue enviado al Parlamento. Esto sucedía en el mes de mayo.

El Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía publicó el Proyecto de Ley el 17 de Junio y a partir de ese momento comenzó su trámite parlamentario.

Cuando un Proyecto de Ley se somete a las enmiendas de los Grupos Parlamentarios pueden ocurrir tres situaciones diferentes.

1.^a Que todos los Grupos estén de acuerdo con la necesidad de la Ley y con las líneas generales del Proyecto que presenta el Gobierno. En este caso sólomente se discuten los distintos artículos en base a las enmiendas al articulado de los grupos.

2.^a Que algún Grupo Parlamentario, aunque comparta la necesidad de la Ley, tenga un desacuerdo esencial con el Proyecto presentado. En ese caso presenta una enmienda a la totalidad y un texto alternativo.

3.^a La tercera situación se da cuando algún Grupo presenta una enmienda a la totalidad sin presentar un texto alternativo. Esto puede deberse a que no comparte la idea de que sea necesaria la Ley o bien a que, aunque la comparta, no tiene otro Proyecto mejor que someter a discusión. En cualquiera de los casos, si prospera una enmienda a la totalidad a una Ley, sin Proyecto alternativo, ésta se devuelve al Gobierno y el Parlamento no entra en su discusión.

Esta tercera situación fue la que se produjo con la Ley de Bibliotecas. El Grupo

Parlamentario Comunista presentó una enmienda a la totalidad sin Proyecto alternativo, que decía así:

«Al amparo de lo establecido en el artículo 111.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, postulamos la devolución del Proyecto al Consejo de Gobierno en base a la siguiente:

JUSTIFICACION:

1. Compartimos la necesidad y la urgencia de una Ley de Bibliotecas capaz de hacer realidad, aunque sea en parte, los objetivos contenidos en el artículo 12. 3. 2.º del Estatuto de Autonomía y de modificar sustancialmente la muy deficiente situación de los servicios bibliotecarios en Andalucía.

2. Consideramos que el proyecto remitido por el Consejo de Gobierno, cuya exposición de motivos ya compartimos, tiene sin embargo vacíos, insuficiencias, imprecisiones y vaguedades muy notables en los pilares básicos en que se debe asentar todo sistema bibliotecario, es decir, en el aspecto organizativo, económico-financiero y régimen de personal.

a) En cuanto al aspecto organizativo, el Proyecto o no regula o lo hace imprecisamente, en nuestra opinión, los siguientes extremos: composición de los centros coordinadores provinciales; funciones y composición de las juntas rectoras de las bibliotecas; horario mínimo de apertura al público; creación de redes provinciales de Bibliobuses y comarcalización del servicio.

b) En cuanto al aspecto económico-financiero, nuestro desacuerdo con el proyecto se basa en la ambigüedad de los términos que regulan esta materia y

en la necesidad de modificar una situación que se traduce en el cierre de numerosas bibliotecas.

c) En cuanto al régimen de personal, la vaguedad e inconcreción del Proyecto alcanzan el máximo en un tema que requiere un cambio en profundidad, si se desea la profesionalización de los bibliotecarios y dotarles de un status adecuado para el mejor desempeño de su misión.

3. Postulamos, por consiguiente, la devolución del Proyecto al Consejo de Gobierno para que cubra los vacíos a los que nos referimos y vaguedades existentes en este Proyecto, a fin de no recurrir a soluciones de parcheo en un tema de tal importancia.

Sevilla, 7 de septiembre de 1983

El Portavoz del Grupo Parlamentario Comunista, firma ilegible».

(BOPA, 19 de Septiembre de 1983).

La enmienda a la totalidad fue discutida en el Pleno del Parlamento, siendo rechazada con 8 votos a favor y 1 abstención.

Una vez rechazada la enmienda a la totalidad pudo iniciarse el trámite parlamentario normal del Proyecto de Ley, en que se discutieron las enmiendas al articulado.

El Grupo Parlamentario Centrista había presentado 42 enmiendas, el Grupo Popular 10 y el Grupo Comunista 26. Ni el Grupo Socialista ni el Andalucista habían presentado ninguna enmienda. Este último, además, no intervino en ningún momento ni a favor ni en contra en la discusión del Proyecto de Ley.

El Proyecto pasó en primer lugar a examen de la Ponencia, integrada por un

representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios. La Ponencia emitió su informe el 5 de Octubre.

A continuación el Proyecto pasó a la Comisión de Educación y Cultura, integrada por una representación proporcional a los escaños de cada Grupo. La Comisión emitió su Dictamen el 18 de Octubre.

Ya sólo quedaba discutir en el Pleno del Parlamento las enmiendas y votos particulares que seguían manteniendo los distintos Grupos. Mantenía 20 el Grupo Centrista, 3 el Popular y 14 el Comunista.

El Pleno se celebró el 25 de Octubre. Comenzó a las cinco de la tarde y después de una larguísima sesión, a las 11 de la noche el Parlamento aprobaba la LB. Era la segunda LB existente en España. El BOJA del día 8 de Noviembre pasado publicaba la Ley 8/1983 de 3 de Noviembre de Bibliotecas.

Esta es, a grandes rasgos, la historia de la LB de Andalucía. Ahora bien ¿cuál es la función y el sentido de una LB? ¿Para qué sirve en definitiva la LB y por qué la JA ha promulgado una LB?

Para explicar esto es preciso ser consciente del doble carácter que tienen las transferencias a una CA que ha conseguido el derecho al máximo nivel de autogobierno. Me refiero a que una CA puede recibir en transferencia sólo competencias **del Estado** o puede recibir también competencias **de Estado**.

En el primer caso se trata de una mera descentralización administrativa, es decir el Estado cede a la CA ciertos servicios para que sean gestionados por ella. La CA no puede asumir nuevos papeles o funciones, sino que su ideal se cifra en aten-

der los servicios tan bien como la haría el Estado central, o, si es posible, mejor que él. Puede mejorarlos, pero, en todo caso, se trata de algo cualitativamente semejante a lo que el Estado central viniera haciendo.

La situación respecto a una CA plena como Andalucía es sustancialmente diferente. Recibe, por supuesto, transferencia de una serie de servicios, funcionarios y presupuestos que la Administración central venía gestionando. Pero no se le dan con el único objeto de que siga gestionándolos, (mejor, igual, o peor) sino que éstos se convierten en medios para ejecutar su propia iniciativa política autónoma.

Por referirnos al caso concreto de las bibliotecas: cuando se dice que la JA tiene competencias sobre ellas, no sólo se quiere decir que puede gestionar las bibliotecas existentes o futuras como estime conveniente, sino que quiere decir también que la CA puede decidir toda su política bibliotecaria, como, por ejemplo, si el derecho a la lectura debe ser considerado o no como un derecho básico, siempre, por supuesto, respetando el derecho a la cultura que la Constitución reconoce a todos los españoles. Es decir, el Estado no sólo nos cede la gestión de sus bibliotecas, sino que en adelante la JA adquiere responsabilidades propias de Estado respecto a esta materia. Y entiendo por responsabilidades propias de Estado las del poder político representativo obligado a garantizar un derecho básico de los ciudadanos. Esto es lo que quiero expresar cuando digo que la JA no sólo asume competencias del Estado respecto a las bibliotecas, sino que también asume responsabilidades de Estado.

Dentro de este espíritu se sitúa la promulgación de la LB. Y ello es posible úni-

camente porque la Consejería de Cultura ha cambiado radicalmente el punto de vista.

Los ciudadanos tienen derecho a lo que otros hombres y otras generaciones han conseguido en el terreno de la cultura y que nos ha sido legado impreso en registros culturales. Tenemos derecho a no tener que repetir los mismos esfuerzos que ya se hicieron en su día y dieron su fruto. Ese fruto debe estar a nuestro alcance en un buen sistema bibliotecario; tenemos derecho a liberarnos de esa noria fatídica en que nos movemos como caballos ciegos y sin memoria; tenemos derecho a nuestra memoria colectiva.

Si ello es así, si el acceso a los registros culturales es un derecho de los ciudadanos, resulta clara la obligación del poder político de garantizar y articular ese derecho. Esta es la idea, o, si os parece, la intencionalidad básica que traspasa todos y cada uno de los artículos de esta Ley.

Para garantizar este derecho se utiliza un concepto que, aunque había sido ya utilizado en otras legislaciones, actúa en esta Ley por primera vez como la piedra fundamental de todo el sistema: el concepto de «biblioteca de uso público».

No se refleja en este concepto una comprobación fáctica, es decir, no se trata de designar de esa manera a aquellas bibliotecas abiertas de hecho al público.

Es, más bien, un concepto jurídico, que se articula en el mismo nivel y en estricta correspondencia con el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros culturales, a disponer de biblioteca: el que los ciudadanos tengan derecho a la biblioteca significa que existe la obligación de poner a disposición del público bibliotecas financiadas directa o indirectamente con

dinero público. Y, como una consecuencia de lo que ya se ha dicho, el derecho y la obligación de la Junta de Andalucía de garantizar y articular el derecho a la lectura significa de forma inmediata su derecho y su obligación de organizar, homologar y articular lo que hemos llamado biblioteca de uso público.

Esta es justamente, la clave interpretativa de toda la Ley.

El concepto de biblioteca de uso público, entendido en este sentido, se sitúa en un plano más profundo que la distinción habitual en otras legislaciones entre Bibliotecas Públicas (es decir de titularidad pública) y Bibliotecas Privadas (sean a no de interés público). Según creemos pone al descubierto lo fundamental: que el poder político, residenciado en el Parlamento, puede actuar sobre todas aquellas bibliotecas que deben asumir la responsabilidad de satisfacer el derecho a la lectura independientemente de cual sea su titularidad.

De ahí la gratuidad, la necesidad de contar con unos niveles mínimos en cuanto a la cantidad y a la calidad de los servicios y del personal, etc.

En una palabra, la aplicación coherente y sostenida del concepto de biblioteca de uso público y la consecuente aplicación de la Ley y de su desarrollo reglamentario llevará a una homologación técnica de las distintas unidades de servicio.

Esta homologación es el terreno sobre el que han de reposar las actividades de cooperación interbibliotecaria que la Consejería de Cultura determine.

En ese momento podrá decirse con verdad que Andalucía cuenta con un sistema bibliotecario.

Son claras las ventajas que supone para el usuario el que el punto de servicio al que se acerca esté integrado en un sistema bibliotecario ya que de esa forma se aproxima a la totalidad de los andaluces la totalidad de los registros culturales, haciendo posible que cualquier andaluz en cualquier lugar de Andalucía pueda disponer de cualquier documentación requerida.

Las microfichas y la catalogación compartida hacen posible hoy técnicamente y sin un costo excesivo, la disposición de la información sobre los fondos existentes en el sistema.

Por otra parte existen técnicas contrastadas de préstamo interbibliotecario que permiten llevar una obra o su reproducción al lector que la ha solicitado a través de cualquiera de los puntos de acceso al sistema.

Este es un reto que hace posible alcanzar esta Ley. Y con esa voluntad política se envió por el Gobierno Andaluz al Parlamento.

Para que el sistema descrito pueda funcionar ordenadamente precisa de una configuración interna ordenada: son los

órganos y centros bibliotecarios que se describen en la Ley:

Organos ejecutivos como el Servicio de Bibliotecas y los Centros Provinciales y Comarcales, en su caso, y órganos de participación de los sectores interesados como el Consejo Andaluz de Bibliotecas.

La Biblioteca de Andalucía, con sus diversas secciones y las bibliotecas a las que se les encomiendan funciones específicas en ámbitos territoriales determinados completan el panorama **innovador** de la Ley.

La LB tiene sin duda, como cualquier obra humana, carencias y defectos. Dejarme que os exprese, sin embargo, mi íntima satisfacción como miembro del equipo de la Cons. Cult., por haber enviado al Parlamento de Andalucía antes del año de su constitución una LB, que tiene como único precedente la de Cataluña, y una Ley de Museos y otra de Archivos que son las primeras que se están discutiendo en un Parlamento de España. Constituye todo ello, como dijo en la Cámara el Consejo de Cultura Rafael Román, el más importante paquete legislativo de España en materia de cultura desde los tiempos de la II República.