

# Los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas y el Sistema Bibliotecario Andaluz

---

M<sup>a</sup> NIEVES SANIGER MARTÍNEZ  
*Universidad de Granada*

---

Desde un enfoque interdisciplinar se aborda en este artículo la problemática que hoy afecta a los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas. El papel de estos Centros, como órganos esenciales en la política bibliotecaria de la Comunidad Autónoma Andaluza exige urgentemente la unificación de criterios tanto a nivel técnico como político con el fin de conseguir una mayor coordinación técnica y administrativa que haga eficaz la prestación de este servicio público.

**PALABRAS CLAVES:** Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas. Sistema bibliotecario Andaluz. Política bibliotecaria, Andalucía.

*The provincial coordinating centres for libraries and the Andalusian library system*

The issues surrounding the Provincial Coordinating Centres for Libraries are discussed from an interdisciplinary perspective. The role played by these Centres as building blocks vital to the library policy of the Andalusian Autonomous Region urgently requires the unification of both technical and political criteria. The aim being to achieve a higher level of technical and administrative coordination to provide an effective public service.

**KEYWORDS:** Library coordinating centres. Library systems. Library policy. Andalucía.

## I. INTRODUCCIÓN

Respondiendo a una invitación muy generosa nace hoy este artículo en el que no pretendo, sería inadecuado y presuntuoso por mi parte, sentar las bases de cómo debe organizarse la política bibliotecaria de nuestra Comunidad Autónoma a nivel provincial sino, simplemente, y desde la visión del área a la que pertenezco, Ciencia Política y de la Administración, y desde la cercanía a esta cuestión, pues cada año la analizo al impartir la asignatura "Políticas Nacionales e Internacionales de Información", explicar de la forma más clara posible cuáles creo que pueden ser las diferentes alternativas, desde el punto de vista de la organización administrativa, a la hora de afrontar el futuro de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas en la Comunidad Autónoma Andaluza.

Abordaré el tema desde un enfoque interdisciplinar, analizando no sólo los aspectos normativos, que nos ofrece el fundamento jurídico, sino también las condiciones histórico-sociales, culturales y económicas, que nos han llevado a plantearnos hoy el futuro orgánico-administrativo de estos Centros, para posteriormente centrarme en las implicaciones políticas y administrativas. La legitimidad, la integración orgánica y la coordinación serán algunos de los temas a tratar.

El futuro de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas como órganos esenciales en la política bibliotecaria de la Comunidad Autónoma andaluza se debe abordar junto a la reforma en profundidad del sistema bibliotecario andaluz en aras de conseguir una mayor coordinación técnica y administrativa que haga eficaz la prestación de este servicio público.

Pienso que la mejor manera de comprender el funcionamiento y los problemas de cualquier institución es conocer su pasado. Por ello habría que preguntarse, ¿cuándo y por qué se crean en España los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas?

## **II. ORIGEN, CREACIÓN Y DESARROLLO DE LOS CENTROS PROVINCIALES COORDINADORES DE BIBLIOTECAS**

Los Centros Coordinadores son el fruto de los esfuerzos conjuntos realizados por el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos. Nos encontramos aquí ya con el triángulo clásico administrativo en el que históricamente se apoya nuestro sistema bibliotecario.

El origen de los Centros Coordinadores se encuentra en una iniciativa privada, rápidamente acogida por la Administración franquista. Debemos remontarnos a los años del inicio de la posguerra, que cierran una de las etapas más fructíferas en el desarrollo de la organización bibliotecaria española, tras el progreso que se vive durante la Segunda República y lo que supone la publicación del más avanzado Proyecto de Bibliotecas, el de María Moliner<sup>1</sup>.

La semilla sembrada durante esa década de los treinta no cae en tierra seca y, aunque la guerra había arrasado la mayoría de las bibliotecas, el espíritu y la memoria de éstas queda presente.

Al calor de este recuerdo surge en Asturias el primer proyecto bibliotecario de la posguerra, y no por casualidad, ya que esta región desde finales del siglo XIX

---

<sup>1</sup> Este proyecto, presentado en 1939, partía de la unificación de servicios, a través de la coordinación y ramificación de Bibliotecas Públicas. Existe unanimidad al considerar que de haberse puesto en práctica este proyecto España se hubiera colocado en vanguardia de las Naciones europeas con respecto al desarrollo de los Sistemas Bibliotecarios. El nuevo régimen no lo hizo posible.

había venido destacándose por su interés en el desarrollo de la lectura pública, con la creación de los denominados Casinos Obreros o Ateneos Culturales<sup>2</sup>, sobresaliendo en todos ellos unas bibliotecas, generalmente muy vivas, mantenidas por los propios socios a través del pago de cuotas periódicas.

La memoria de estos servicios no se olvida, y en 1940 surge la necesidad de reorganizar las antiguas bibliotecas y el deseo de crear otras nuevas en aquellas poblaciones que, por su interés y entusiasmo por la lectura, eran acreedoras de ellas. En estas condiciones se crea por la Diputación Provincial, en Oviedo, el primer Centro Coordinador de Bibliotecas a instancias de las continuas peticiones y solicitudes de la población. En un régimen fuertemente centralizado, como era el vigente durante esos años, la aparición de cualquier órgano se ligaba a la estructura de la Administración Central del Estado, este Centro, pues, es patrocinado por la Dirección General de Archivos y Bibliotecas de la que pasó a depender técnicamente<sup>3</sup>, y subvencionado por la Junta de Intercambio<sup>4</sup>, uniéndose los esfuerzos del Estado, la Diputación y los Ayuntamientos.

Este sistema se extiende pronto a otras provincias, al percibir el Ministerio que la creación de estos centros servía para controlar de cerca el funcionamiento de las Bibliotecas municipales, labor en la que hasta ese momento había venido fracasando al Junta de Intercambio, iniciándose la convocatoria de concursos anuales para premiar con cien mil pesetas en libros a las Diputaciones que presentasen el mejor proyecto para la creación de su Centro Coordinador. Las primeras Diputaciones premiadas fueron Santander, Guadalajara, Burgos, Huelva y Avila (ésta con un premio especial de cincuenta mil pesetas), y por Orden de 7 de diciembre de 1946 se crean sus Centros Coordinadores de Bibliotecas.

Aunque el objetivo teórico de la creación de estos Centros era la organización de la lectura en los municipios que no eran capital de provincia y la búsqueda de coordinación en aras de la eficacia, en realidad, lo que se perseguía era conseguir el control de las Bibliotecas Públicas Municipales, que desde la estructura de la Administración Central en Madrid era imposible llevar a cabo. Los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas son, pues, una vertebración más de la organización, a través de la cual diferentes grupos humanos llegarán al poder. No se puede olvidar que la creación y el desarrollo de toda organización administrativa conlleva implícitamente relaciones de poder.

---

<sup>2</sup> Será en Gijón en 1881 donde se crea el primer Casino Obrero.

<sup>3</sup> Orden de 18 de noviembre de 1940 del Ministerio de Educación Nacional.

<sup>4</sup> Órgano creado durante la Segunda República, por Decreto de 21 de noviembre de 1931. Es restablecida por el régimen franquista, en diciembre de 1939, consolidándose como principal instrumento de la política bibliotecaria, encargada de mantener y acrecentar las Bibliotecas que se habían salvado de la destrucción y de la distribución de lotes de libros.

Ante el éxito de control que están suponiendo los Centros Provinciales, el Gobierno se plantea dar forma legal a esa nueva organización estatal. Así, por Decreto de 24 de julio de 1947<sup>5</sup> se planifica con carácter general la organización bibliotecaria, se crea un nuevo aparato legislativo y se dan las normas de ordenación, tanto para Archivos como para Bibliotecas. Es en este nuevo marco legal cuando nace el Servicio Nacional de Lectura<sup>6</sup>, y en él, y en tanto las Diputaciones respondían a la llamada de coordinación bibliotecaria, se encomendaba la misión de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas a las Bibliotecas Públicas del Estado de cada capital de provincia, reconociéndose las ventajas de una descentralización como base de una mejor atención y control de las bibliotecas.

No obstante, las funciones y el desarrollo del Servicio Nacional de Lectura no se establecen hasta cinco años más tarde, con la promulgación de un nuevo Decreto, de 4 de julio de 1952, que aprueba su Reglamento. Se organiza sobre un régimen de colaboración que tendrá su expresión por medio de conciertos realizados entre el Ministerio de Educación Nacional con las Diputaciones Provinciales, Municipios, Corporaciones y Entidades públicas o privadas interesadas en el desarrollo cultural del país a través del libro<sup>7</sup>.

Los Centros Provinciales Coordinadores se convierten en la base del sistema: son los órganos encargados del gobierno del Servicio Nacional de Lectura en su demarcación, que se ejercitará en régimen mixto de Patronatos y Dirección Técnica<sup>8</sup>. Los Patronatos estaban presididos por el Presidente de la Diputación Provincial y la Dirección Técnica la ejercía un facultativo, que era al mismo tiempo el Director de la Biblioteca Provincial y el Secretario del Patronato. En cuanto al régimen económico, la Administración Central se comprometía a financiar a cada Centro Coordinador con las 2/3 partes que concediese la Diputación Provincial.

Surge una relación contractual en círculos concéntricos que va englobando las unidades bibliotecarias de menor a mayor y transfiriendo de arriba a abajo las ayudas de la Administración<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Este Decreto, del Ministerio de educación Nacional, es de gran importancia. Su principal objetivo es contribuir al desarrollo cultural de España y hacer llegar el libro a todo el territorio nacional, para ello promueve la creación de nuevos Centros Provinciales Coordinadores y nuevas Bibliotecas Públicas Municipales.

<sup>6</sup> Artículo 44.

<sup>7</sup> Decreto 4 de julio de 1952, artículo 1º.

<sup>8</sup> Artículo 9º del Decreto de 4 de julio de 1952.

<sup>9</sup> La unidad menor era la Biblioteca Pública Municipal, cuya creación podía solicitar el respectivo Ayuntamiento, que se responsabilizaba de su sostenimiento con la ayuda de las otras dos entidades, el Centro Provincial Coordinador y el Servicio Nacional de Lectura. La unidad intermedia era el Centro Provincial Coordinador, cuya creación podía solicitar la respectiva Diputación Provincial,

Su labor consistía en elaborar los planes bibliotecarios provinciales, inspeccionar y proporcionar ayuda técnica a las Bibliotecas Públicas Municipales, promover la creación de Bibliotecas en municipios que no lo habían solicitado y encargarse de la organización de una Biblioteca circulante.

Como consecuencia de la aprobación de este Decreto fueron creándose los distintos Centros Provinciales Coordinadores en el resto del país, mediante la firma de convenios entre el Ministerio de Educación Nacional y las Diputaciones, siendo ubicados los Centros en las Bibliotecas Públicas Provinciales.

Aunque en teoría el sistema era correcto, entre sus virtudes habría que destacar una fundamental, y es que el esquema está pensado con una amplia participación de los poderes locales (tanto municipales como provinciales) en el diseño de la política bibliotecaria del área respectiva; acompañando además a esta participación en las decisiones, una participación en la gestión por parte de estas entidades<sup>10</sup>.

En la práctica no llegó a funcionar, ya que en realidad no existía una verdadera política bibliotecaria organizada. El Servicio Nacional de Lectura no podía promocionar la lectura pública ya que no podía establecer bibliotecas allí donde eran necesarias, si no estaba interesado el Ayuntamiento; ni podía obligar a aumentar el presupuesto que las Diputaciones destinaban a los Centros Coordinadores de Bibliotecas<sup>11</sup>. No existía ninguna coordinación entre las Bibliotecas Públicas Provinciales y los Centros Coordinadores, ambos con sede física en las capitales de Provincia; mientras que las Bibliotecas Públicas dependían a todos los efectos de la Administración Central, los Centros Coordinadores dependían, en lo referente a personal e instalaciones centrales del Gobierno, pero presupuestariamente, como ya hemos apuntado, de las Diputaciones Provinciales. A ello debemos unir las deficiencias de personal técnico, que no se ajustaba ni en número, ni en cualificación a la cifra de habitantes de la población a atender, no sólo por haberse dejado la remuneración de éstos en manos de los Ayuntamientos, sino también por la política seguida para el nombramiento de las personas que ocupaban estos cargos. El mayor o menor rendimiento de la Biblioteca Pública viene a depender no de la comunidad sino del capricho de una persona que responde ante quien lo

---

responsabilizándose ésta de su sostenimiento con la ayuda del Servicio Nacional de Lectura. La unidad superior era el Servicio Nacional de Lectura. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. (1988) Sistemas de Bibliotecas Públicas en España y sus órganos de gestión. En: *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, Año 4, nº 12-13, pág. 90.

<sup>10</sup> MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. (1988) Sistemas de Bibliotecas Públicas en España y sus órganos de gestión. En: *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, Año 4, nº. 12-13, pág. 92.

<sup>11</sup> Las subvenciones de las Diputaciones Provinciales fijadas en un mínimo del 2,25% del presupuesto general eran insuficientes lo que provocaba un continuo envejecimiento de las colecciones.

ha puesto y éste le va a pedir fidelidad a sus consignas y no gestionar mejor los servicios para todos<sup>12</sup>.

Se puede afirmar que durante los años del régimen franquista no existe una auténtica política bibliotecaria. No sólo se carece de medios técnicos y económicos, sino que hubiera sido necesario el desarrollo de una organización estatal robusta y, sobre todo, coordinada. La consecuencia será la ausencia de un sistema bibliotecario español, debido a que, los pocos esfuerzos que se realizan, se producen aisladamente, lo que causa una dispersión de iniciativas y la pérdida de tiempo y recursos.

### III. ENCUADRAMIENTO JURÍDICO ACTUAL

La nueva distribución territorial del poder, a partir de la promulgación de la Constitución de 1978, va a producir importantes alteraciones en el sistema bibliotecario español. Sin duda, lo mejor para comprender la organización y la estructura de cualquier sistema es conocer su organización político-administrativa, por la cual se verá condicionada. Ya hemos visto como el centralismo político y administrativo del régimen franquista deja sus huellas en la organización y el funcionamiento del sistema bibliotecario durante esos años.

La nueva organización territorial del Estado en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, tiene un reflejo inmediato en la organización del sistema bibliotecario español.

Cuando en el artículo 148.1 de la Constitución se establecen las materias que pueden ser competencia exclusiva de las CC.AA. se incluye entre ellas a las bibliotecas<sup>13</sup>. No obstante, en el caso de Andalucía, que accede a Comunidad Autónoma a través del artículo 151 de la Constitución<sup>14</sup>, las competencias en materia de bibliotecas van más allá, pudiendo acceder incluso a la gestión de las bibliotecas públicas del Estado en base al artículo 149.1.28 de la Constitución.

La primera consecuencia de esta nueva distribución territorial del poder relacionada con los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas es la adscrip-

<sup>12</sup> MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. (1988) Ob. cit., pág. 93.

<sup>13</sup> Artículo 148.1.15, junto con los museos y los conservatorios de música.

<sup>14</sup> Las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, es una cuestión decisiva que está ligada a la diferencia entre los procedimientos que establecen los artículos 143 y 151. Las Comunidades constituidas por la vía del 151 pueden asumir competencias del Estado en el marco de lo dispuesto en el artículo 149, según lo dispuesto en el artículo 148.2. BAENA DEL ALCÁZAR, M. Curso de Ciencia de la Administración, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 271.

ción de éstos al ente preautonómico andaluz<sup>15</sup>, según dispone un Real Decreto de 24 de abril de 1.981<sup>16</sup>, al transferirse, entre otros servicios, el del Centro Nacional de Lectura. Es, por tanto, a partir de esta fecha cuando la Junta de Andalucía se subroga<sup>17</sup> en las funciones ejercidas por la Administración del Estado en el seno de los Patronatos que rigen en esos momentos los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas<sup>18</sup>, correspondiéndole dentro de su ámbito territorial de competencia:

a) La realización de los conciertos a que se refiere el artículo 1º del Real Decreto de 4 de julio de 1952, por el que se aprueba, como ya hemos visto, el Reglamento del Centro Nacional de Lectura.

b) Orientar el servicio público de lectura en orden a la difusión de la cultura por medio del libro, en coordinación con el Plan General de la actuación de la Administración del Estado en cuanto a la política del libro y la información científica.

c) Aplicar los criterios con arreglo a los cuales se han de establecer los acuerdos con los organismos colaboradores en Andalucía, dentro de las normas generales dictadas por el Consejo Nacional de Lectura.

d) Recabar ayuda moral y económica de Entidades andaluzas, públicas o privadas, para los fines del centro.

---

<sup>15</sup> Los entes preautonómicos son los organismos provisionales creados durante la transición democrática, con los que se busca calmar las aspiraciones de las regiones más autonomistas y a los que, mediante un proceso de descentralización, el Estado les va transfiriendo algunas competencias. El Real Decreto Ley 11/1978, de 27 de abril, establece el régimen preautonómico para Andalucía y prevé la transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía.

<sup>16</sup> Real Decreto 1.075/1981, de 24 de abril, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de cultura, sin perjuicio de su futura posible ampliación y de acuerdo con las propuestas elaboradas por la Comisión Mixta de Transferencias. Se transfieren funciones y servicios del Centro Nacional de Lectura, Depósito Legal de Libros e ISBN, Tesoro Bibliográfico y Registro General de la Propiedad Intelectual, así como los medios personales, presupuestarios y patrimoniales necesarios para prestar estos servicios. (BOE núm. 138, de 10 de junio; BOJA núm. 13, de 30 de junio).

<sup>17</sup> Las competencias transferidas a la Junta de Andalucía, en virtud del Real Decreto 1.075/1981, de 24 de abril, en materia de cultura, se asignan a la Consejería de Cultura por el Decreto 37/1981, de 13 de julio (BOJA núm. 15, de 31 de julio) y por el Decreto 70/1981, de 30 de noviembre, se distribuyen las competencias transferidas entre los siguientes órganos: Consejo Permanente, Consejero de Cultura y Centro Andaluz de Lectura (BOJA núm. 1, de 15 de enero de 1982; BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1982).

<sup>18</sup> Posteriormente, el Decreto 37/1981, de 13 de julio, asigna a la Consejería de Cultura las competencias transferidas por la Administración del Estado en materia de cultura y el Decreto 70/1981, de 30 de noviembre, las distribuye entre el Consejo Permanente, el Consejero de Cultura y el Centro Andaluz de Lectura.

e) Estimular en Andalucía la producción del libro de autor español.

Se transfieren también a la Junta las competencias que el artículo séptimo del Reglamento de 4 de julio de 1952 atribuye a la Oficina Técnica del Centro Nacional de Lectura<sup>19</sup>.

No olvida este Real Decreto a las Bibliotecas Públicas Provinciales, y curiosamente alude a ellas en el mismo artículo<sup>20</sup> en el que se establecen las competencias y funciones que se transfieren respecto al Centro Nacional de Lectura. Disponiendo que para que queden debidamente coordinados los intereses culturales comunes del Estado español con los específicos de Andalucía, las Bibliotecas Públicas Provinciales de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla se regirán por un Patronato paritario común, Administración del Estado-Junta de Andalucía.

Con la aprobación del Estatuto Andaluz se establece el fundamento jurídico por el que las Bibliotecas Públicas andaluzas pasan a ser definitivamente competencia exclusiva de nuestra Comunidad<sup>21</sup>. Llega entonces el momento en que los diferentes sectores implicados, directa o indirectamente, en la creación y desarrollo del sistema bibliotecario andaluz deben actuar y replantearse cuáles van a ser los objetivos de la recién estrenada política bibliotecaria andaluza.

Los esfuerzos empezarán pronto a ser evidentes. Unos meses antes incluso de que se apruebe el Estatuto se celebran en Granada las I Jornadas Bibliotecarias de

---

<sup>19</sup> La Oficina Técnica era uno de los tres órganos que componían el Servicio Nacional de Lectura, junto con el Consejo Nacional de Lectura y los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas, sus funciones eran:

- a) Proponer a la Jefatura del Servicio la distribución de los créditos que le sean propios, entre los Centros dependientes del mismo.
- b) Redactar las propuestas de acuerdo con los Organismos colaboradores.
- c) Informar los expedientes de creación de nuevas Bibliotecas y de Centros Coordinadores, así como sus Reglamentos y Presupuestos anuales.
- d) Hacer los estudios bibliográficos pertinentes para graduar las lecturas en razón de las diversas clases de lectores y proponer la selección de los libros conforme a dichas normas.
- e) Inspeccionar el funcionamiento de los Centros dependientes de este servicio conforme a las normas que se dicten oportunamente.
- f) Estudiar la ampliación de nuevos Servicios bibliotecarios, celebración de actos culturales, cursillos de formación profesional, publicaciones con fines de técnica y divulgación bibliotecaria y exposiciones de libros y material de bibliotecas.

Algunas de estas funciones serán asumidas unos meses más tarde por el Centro Andaluz de Lectura, según dispone el Decreto 70/1981, de 30 de noviembre, anteriormente mencionado.

<sup>20</sup> Artículo 2.1.

<sup>21</sup> Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, artículo 13.28: "La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal".

Andalucía en las que se pone de manifiesto el interés de todos los presentes por aunar esfuerzos y empezar a construir las bases de una sólida organización bibliotecaria. Los objetivos que en esas primeras Jornadas se establecen: aprobación de una Ley de Bibliotecas, estructuración del sistema bibliotecario, estudios específicos reglados y creación de una Asociación que aglutine y defienda los intereses de los profesionales, se han visto cumplidos en un período relativamente escaso de tiempo.

Una vez aprobado el Estatuto y trascurrido un mes desde la constitución del Parlamento y la designación del Gobierno de Andalucía, se designa una Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía que será la encargada de regular el proceso, el tiempo y las condiciones del traspaso de las competencias propias de la Comunidad, en base a las previsiones constitucionales y estatutarias. De acuerdo con ello se crean Comisiones Mixtas de Transferencias Sectoriales, entre ellas la de cultura. Después de celebrarse varias reuniones, la Comisión Mixta considera conveniente complementar las transferencias en materia de cultura y adopta, en su reunión del día 28 de junio de 1983, el oportuno acuerdo. No obstante, como estos acuerdos deben ser aprobados mediante un Real Decreto del Gobierno, transcurren unos meses hasta su definitiva aprobación, el 29 de febrero de 1984<sup>22</sup>.

De este Real decreto habría que destacar el traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro de su ámbito territorial, de la ejecución de la legislación del Estado en materia de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal. Unos meses más tarde se firma un Convenio con el Ministerio de Cultura fijándose los términos en que la Comunidad, Autónoma asumirá la gestión y administración de estos centros<sup>23</sup>.

Paralelamente a estas negociaciones se empieza a preparar la Ley de Bibliotecas de Andalucía, iniciándose en agosto de 1982 la elaboración por parte de la Consejería de Cultura del primer borrador del Proyecto de Ley, que tras darse a conocer a los principales sectores implicados, fue presentado al Parlamento en el verano de 1983, siendo aprobada definitivamente la Ley por el Pleno del Parlamento el día 25 de octubre de 1983 y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, el 3 de noviembre. Se trataba de la segunda Ley autonómica de Bibliotecas, tras la aprobación el día 22 de abril de 1981, de la de Cataluña<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de cultura. El Decreto 180/1984, de 19 de junio, asigna a la Consejería de Cultura las funciones y servicios transferidos a la Junta de Andalucía en materia de cultura, en virtud de este Real Decreto.

<sup>23</sup> Resolución de 18 de octubre de 1984.

<sup>24</sup> Ley 3/1981, de 22 de abril.

¿Dónde sitúa el nuevo sistema bibliotecario a los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas?

Hasta la aprobación de la Ley de Bibliotecas en 1983, los Centros Provinciales estaban adscritos e instalados en las Bibliotecas Públicas del Estado.

En la Ley de Biblioteca<sup>25</sup>, que tiene como objetivo hacer llegar gratuitamente el libro y los restantes soportes de información a todos los habitantes de la Comunidad sin que existan diferencias derivadas de factores tales como el lugar de residencia o el nivel educativo y económico de los ciudadanos, se contemplan los servicios bibliotecarios de Andalucía como un todo coherente. Por lo tanto era necesario llevar a cabo una reestructuración.

Los órganos que establece la Ley son dos: el Servicio de Bibliotecas<sup>26</sup>, dentro de la Consejería de Cultura<sup>27</sup>, y el Consejo Andaluz de Bibliotecas<sup>28</sup>. Los Centros Coordinadores se conciben como la representación del Servicio de Bibliotecas en cada una de las Provincias; de acuerdo con ello la Ley señala en su artículo 6.2: "en cada provincia existirá un Centro Coordinador de Bibliotecas que ejercerá en dicho ámbito territorial las funciones propias del Servicio de Bibliotecas de la Consejería de Cultura que ésta le delegue"; y en el 6.3: "la Consejería establecerá progresivamente, en ámbitos territoriales menores que la provincia, los centros técnicos directivos correspondientes a los que se adscribirán las bibliotecas existentes en el ámbito territorial respectivo y que, en todo caso, quedarán integradas en el Centro Coordinador Provincial".

Tras la lectura de estos artículos la primera apreciación que habría que hacer es la copia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía del modelo estatal, hecho que no nos sorprende, ya que una de las notas más características de la organización y la estructura de la Administración andaluza es el carácter mimético con respecto al Estado.

Sin embargo, para el que se considera el principal artífice de la Ley, Jerónimo Martínez González<sup>29</sup>, el origen de las competencias y las funciones que asume la

---

<sup>25</sup> Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas. De acuerdo con ella, las Bibliotecas de uso público en Andalucía son "todos aquellos centros bibliotecarios de competencia autonómica y titularidad pública, así como los de titularidad privada que reciban ayudas en cuantía superior a la mitad de su presupuesto ordinario o disfruten de beneficios fiscales", artículo 1.1.

<sup>26</sup> A este órgano ya se alude en el Decreto 70/1981, de 30 de noviembre, concretamente en el artículo 6º, donde se le considera, junto con el Consejo Andaluz de Lectura, órgano propio del Centro Andaluz de Lectura.

<sup>27</sup> La Consejería de Cultura es la encargada de planificar, coordinar e inspeccionar la organización y los servicios de las bibliotecas que integren el sistema andaluz, artículo 4.1.

<sup>28</sup> El Consejo Andaluz de Bibliotecas es el órgano consultivo y asesor del Sistema Bibliotecario de Andalucía, artículo 7º.

<sup>29</sup> Actualmente Jerónimo Martínez González ejerce la dirección de la Biblioteca de Andalucía, con sede en Granada. Su intensa trayectoria profesional, Director de la Biblioteca Pública del Estado y

Consejería de Cultura a través del Servicio de Bibliotecas y de sus Centros Provinciales es totalmente diferente de la naturaleza y funciones ejercidas por el Centro Nacional de Lectura y sus Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas. La Consejería de Cultura recibe del Parlamento la obligación de hacer cumplir esa Ley, y para eso se la dota de un órgano central, el Servicio de Bibliotecas, y unos órganos periféricos, los Centros Provinciales. Para cumplir ese deber, la Consejería de Cultura deberá desarrollar reglamentariamente la Ley, especificando las obligaciones derivadas de ella, y planificar, coordinar e inspeccionar las Bibliotecas y redes de Bibliotecas. Pero estas funciones no son de dirección técnica, sino de política bibliotecaria<sup>30</sup>.

De acuerdo con estas afirmaciones podríamos señalar que el espíritu de la Ley se ha desvirtuado, ya que su posterior desarrollo no ha ido, ni mucho menos, en esta línea.

No podemos olvidar, al analizar el diseño del Sistema Bibliotecario Andaluz, que al mismo tiempo que éste se gestaba se estaban poniendo los cimientos de la organización y la estructura de la Comunidad Autónoma.

Aunque en el sistema seguido en las transferencias del Estado a las Comunidades no se contemplaba que éstas establecieran su propia red periférica y en el artículo 4º del Estatuto se dispone que, en los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, se articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones, siguiendo el llamado "Informe Enterría" encargado por el Gobierno en mayo de 1981 y cuyas conclusiones serían recogidas en la malograda Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que postulaba que los servicios periféricos en las Comunidades Autónomas Pluriprovinciales debían de apoyarse en la estructura de las Diputaciones Provinciales, apoyándose de un lado en la racionalidad administrativa que recomendaba que no se diera una duplicación de órganos administrativos en aras de un mejor funcionamiento de la Administración Pública, y de otro en el importante papel que las Provincias habían jugado en la creación de las Comunidades. Sin embargo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la aprobación del Decreto 17/1983, de 26 de enero, sobre estructuración transitoria de los Servicios Territoriales de la Junta de Andalucía<sup>31</sup> se crea una

---

del Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas de Granada, Director de la Biblioteca Universitaria de Granada, Director del Centro Andaluz de Lectura, Viceconsejero de Cultura de la Junta de Andalucía -durante los años, 1982-1984, en que se elabora y se aprueba la Ley-, Director del Centro de Coordinación Bibliotecaria, etc. le ha permitido conocer bien el desarrollo bibliotecario de Andalucía.

<sup>30</sup> MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Jerónimo (1.984) El Sistema Bibliotecario de Andalucía según la Ley de Bibliotecas. En: *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, vol. 1, núm. 1, pág. 11.

<sup>31</sup> BOJA núm. 10, de 4 de febrero.

Administración Periférica propia, basándose en el acercamiento de la Administración al ciudadano y en que el resultado global de la organización territorial fuera lo menos burocrático y centralizado posible, y en la misma medida, próximo y participativo para los destinatarios de la acción pública. Por lo tanto, vemos que frente a la racionalidad administrativa, que hemos apuntado que se buscaba en el Informe, se levanta la racionalidad política que consideraba este artículo 4.4 como una "metedura de pata jurídica", y como un agravio comparativo frente a otras Comunidades Autónomas, como el País Vasco o Cataluña<sup>32</sup>.

De esta manera, y de acuerdo con el artículo 1º del citado Decreto, en cada Provincia del territorio de Andalucía podría crearse, como se ha hecho, una Delegación por cada una de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma. Se la dota así de una estructura que permite encuadrar, ordenar y coordinar todos aquellos servicios que, a nivel periférico, le habían sido transferidos. Las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura son creadas por un Decreto de 10 de noviembre de 1983<sup>33</sup>.

Los Centros Coordinadores son así asumidos formalmente por la Comunidad Autónoma e integrados en la estructura orgánico-administrativa de la Consejería de Cultura encargada, como ya hemos apuntado, de la planificación bibliotecaria de Andalucía.

La Ley llegará aún más lejos disponiendo que en cada Provincia la Consejería de Cultura establecerá o designará una Biblioteca que además de las funciones propias de todos los servicios bibliotecarios, asumirá dentro del ámbito territorial de la Provincia las funciones siguientes: biblioteca central de préstamo, gestión de los servicios de cooperación interbibliotecaria a niveles superiores al Provincial, centro bibliográfico Provincial y otras que, en su caso, puedan encomendarse<sup>34</sup>. Se está refiriendo a las Bibliotecas Públicas del Estado o Bibliotecas Públicas Provinciales<sup>35</sup>.

Todos estos cambios llevan al planteamiento de que es necesario reestructurar el sistema, pues no parece lógico que, una vez establecidos los objetivos de la nueva política bibliotecaria en Andalucía, los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas sigan dependiendo en su dirección de un Patronato, que contradice

---

<sup>32</sup> MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, B. y SANIGER MARTÍNEZ, N.: "La participación en la Administración Periférica de las Comunidades Autónomas. El caso andaluz." Comunicación al II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Santiago de Compostela, 18-20 abril, 1996.

<sup>33</sup> Decreto 227/1983, de 10 de noviembre. BOJA núm. 97, de 2 de diciembre.

<sup>34</sup> Artículo 10.1.

<sup>35</sup> A partir de este momento utilizaré la expresión Bibliotecas Públicas Provinciales, que me parece más conveniente al encontrarse transferidas a la Junta de Andalucía la gestión y la administración de estas Bibliotecas.

lo establecido en la Ley de Bibliotecas, que dispone, como ya hemos dicho, que es a la Consejería de Cultura a quien compete la planificación bibliotecaria de Andalucía.

La reestructuración llega tres años más tarde, mediante la aprobación del Decreto de 20 de mayo de 1986<sup>36</sup>, por el que se desarrolla el sistema bibliotecario de Andalucía resultando, en consecuencia, ya inaplazable la reforma de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas. Desaparecen definitivamente los Patronatos –a Disposición Transitoria 1<sup>a</sup> dispone que éstos quedaran extinguidos– el 31 de diciembre de 1986.

Se recupera entonces la antigua denominación de Centro Andaluz de Lectura para designar al órgano encargado de aplicar la política bibliotecaria señalada por la Consejería de Cultura (antes, señala el mismo Decreto, Servicio de Bibliotecas de Andalucía), lo que conduce aún más a la confusión.

El Centro Andaluz se organiza en un Servicio Central común, con sede en Sevilla, y en cada una de las Provincias, los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas, que ejercen en dicho ámbito territorial las funciones propias que éste les delegue.

Al hacerlos depender del Centro Andaluz de Lectura se pretendía, según la que fue su Directora durante varios años, Juana Muñoz Choclán, la necesaria coordinación de estos servicios a nivel superior, lo que vino a recomendar posteriormente el Ministerio de Cultura a los nuevos sistemas bibliotecarios autonómicos ya que al Centro Andaluz de Lectura se le atribuirán ciertas funciones de apoyo, buscando al mismo tiempo una homologación de esta institución a las transferencias recibidas (las heredadas del Centro Nacional de Lectura), que, como se recuerda, en la Administración Central cuidaba del sistema bibliotecario español, cosa que aquí se mantiene<sup>37</sup>. De nuevo, se proyectaban los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas, con funciones distintas para las que, según Jerónimo Martínez, habían sido concebidos<sup>38</sup>.

Con el fin de que los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas pudieran desempeñar eficazmente los propósitos establecidos en el mencionado Decreto se aprueba un Reglamento<sup>39</sup> que acomoda su estructura a la nueva orga-

<sup>36</sup> Decreto 95/1986, de 20 de mayo.

<sup>37</sup> MUÑOZ CHOCLÁN, Juana M<sup>ª</sup>: El Sistema Bibliotecario de Andalucía: Antecedentes y desarrollo. En: VIII Jornadas Bibliotecarias de Andalucía. Huelva: Asociación Andaluza de Bibliotecarios, Diputación Provincial, 1995, pág. 46.

<sup>38</sup> MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Jerónimo: El Sistema Bibliotecario de Andalucía según la Ley de Bibliotecas. En: *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, vol. I, núm. 1, 1984, págs. 5-12.

<sup>39</sup> Orden de 3 de junio de 1986.

nización autonómica y a la necesidad de incluir a los mismos en los organismos periféricos de la Consejería de Cultura. Por tanto, los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas dependerán del Centro Andaluz de Lectura, y se integrarán orgánica y funcionalmente en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura correspondiente. Aunque no se descarta, en estos primeros momentos, la colaboración con las Diputaciones Provinciales para prestar estos servicios.

La estructura de estos Centros se organiza<sup>40</sup> en base a una Oficina Técnica ubicada en un local facilitado por la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura, a ser posible independiente, que tendrá a su cargo las funciones técnicas y administrativas de la organización, y será el órgano ejecutivo de la misma, las Bibliotecas Públicas de su jurisdicción, las Agencias de Lectura y demás Centros y Servicios bibliotecarios y las Bibliotecas Públicas de Corporaciones, Instituciones o cualquier otra clase de entidades que hayan solicitado formar parte de la organización y cumplan los requisitos.

Al desaparecer la dirección por parte de Patronato y el papel hasta ahora desempeñado por las Diputaciones Provinciales, será el Director de la Oficina Técnica el que asuma las funciones de dirección, nombrado y seleccionado directamente por la Consejería de Cultura, siendo compatible con cualquier otro cargo.

Los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas quedan incluidos en los órganos periféricos de la Consejería de Cultura (Delegaciones Provinciales) y sus Reglamentos unificados<sup>41</sup>.

Esta nueva reestructuración y el nuevo papel que pasan a desempeñar las Delegaciones Provinciales coincide con el espíritu de la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma que en su artículo 21 condiciona la articulación de los servicios periféricos de la Junta a través de las Diputaciones a que la naturaleza del servicio lo permita. La intención de esta Ley es la de eliminar los dictados del artículo 4º del Estatuto, evitando así la delegación en las Diputaciones Provinciales, y poder crear su propio sistema de articulación. Esta Ley opta, en último término, por un modelo de Administración directa por parte de la Comunidad Autónoma<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Artículo 4º, Orden de 3 de junio de 1986, por la que se aprueba el Reglamento de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas.

<sup>41</sup> Orden de 3 de junio de 1986, por la que se aprueba el Reglamento de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas.

<sup>42</sup> MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, B. y SANIGER MARTÍNEZ, N.: La participación en la Administración Periférica de las Comunidades Autónomas. El caso andaluz". Comunicación al II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Santiago de Compostela, 18-20 abril, 1996.

El proceso se consumará definitivamente en este sentido unos años más tarde con la aprobación de la Ley 11/1987, de 27 de diciembre, de relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales que no hace ninguna referencia a la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Junta por las Diputaciones.

Esta Ley, fruto del artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía, tiene un carácter marcadamente dispositivo, en el que el objetivo principal es, tal y como señala la propia exposición de motivos, fijar o limitar las competencias de las Diputaciones Provinciales, lo que avala el carácter antiprovincialista de la misma. El artículo realmente importante es el 24, que determina la imposibilidad de una administración con base en las Administraciones Provinciales, pues da a la Administración Autónoma todas aquellas competencias de las Diputaciones Provinciales que no les habían sido reconocidas a éstas en la mencionada Ley. Con ello vemos que se ataca a la Diputación Provincial intentando reducirla a la mínima expresión.

¿Qué relación va a existir, a partir de ahora, entre las Bibliotecas Públicas Provinciales y los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas?

Hemos señalado al inicio de este epígrafe que la Comunidad Autónoma Andaluza podía tener acceso a la gestión de las entonces Bibliotecas Públicas del Estado. Esta posibilidad, que ya hemos apuntado se hace realidad en 1984<sup>43</sup>, y va a ligar a los Centros Coordinadores con las Bibliotecas Públicas Provinciales al estar incluidas éstas dentro del Sistema Bibliotecario Andaluz.

En este Decreto de reestructuración se dispone que el centro Andaluz de Lectura vinculará y estimulará la cooperación entre los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas y las Bibliotecas Públicas del Estado de cada Provincia para conseguir una deseable comunicación interbibliotecaria.

A pesar del vacío competencial que sufren las Diputaciones Provinciales debemos de comentar que, en base al artículo 1.3 de la Ley de Bibliotecas, que establece que los poderes públicos andaluces arbitrarán las fórmulas necesarias para crear y mantener un adecuado servicio de bibliotecas de uso público en Andalucía, y al artículo 27 de la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que contempla como materias de interés general especialmente los objetivos recogidos en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, entre los que se

---

<sup>43</sup> R.D. 864/1984, de 29 de febrero, sobre Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Cultura: transferencia para la gestión de las Bibliotecas Públicas del Estado, en virtud de éste se establecen Convenios de Gestión entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma Andaluza (Resolución de 18 de octubre de 1984). El Decreto 180/1984, de 19 de junio, asigna a la Consejería de Cultura las funciones y servicios transferidos a la Junta de Andalucía en materia de Cultura.

encuentra, "el acceso a todos los andaluces a los niveles educativos y culturales", se aprueba un Decreto<sup>44</sup>, por el que se regula la coordinación de las inversiones en materia bibliotecaria entre la Junta de Andalucía, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, a través del cual la Comunidad Autónoma intenta actuar de agente corrector de las desigualdades territoriales.

Este Decreto se inscribe en el marco de la cooperación y colaboración entre las Diputaciones Provinciales y la Junta de Andalucía.

No obstante, no podemos olvidar que la Ley 11/1987, de 27 de diciembre, de relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales somete a las Diputaciones al principio de coordinación, dejando en manos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el establecimiento de las directrices que presidirán dicha coordinación.

Los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas durante estos primeros años se convierten en los verdaderos protagonistas de la política bibliotecaria en Andalucía, llevando a cabo importantes labores de coordinación y cooperación, participando activamente en la elaboración de los Planes de Bibliotecas, I y II<sup>45</sup>, llevados a cabo por la Comunidad a través de la Consejería de Cultura.

A medida que se desarrollaba el sistema bibliotecario establecido en el Decreto de 20 de mayo de 1986 van surgiendo alteraciones, desaciertos y equivocaciones que van a poner en tela de juicio el funcionamiento del Sistema Bibliotecario en Andalucía, planteándose desde la década de los 90, y con más dureza a partir de 1992, tanto a nivel político, como profesional, la oportunidad de elaborar un nuevo Decreto.

Entre las alteraciones se pueden señalar, como más trascendentales, precisamente las que afectan a los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas, que pasan de ser uno de los elementos impulsores del sistema a vivir una situación de escaso protagonismo, al verse afectados en el desarrollo de su funcionamiento no sólo por la disminución progresiva de sus presupuestos, sino también porque las funciones que tenían encomendadas van perdiendo empuje y vigor, siéndoles prácticamente imposible poder ejercerlas.

Al mismo tiempo, el Centro Andaluz de Lectura se va a encontrar limitado en la práctica a la realización de meras tareas técnicas, viendo limitadas sus funciones

---

<sup>44</sup> Decreto 85/1986, de 7 de mayo, por el que se regula la coordinación de las inversiones en materia bibliotecaria entre la Junta de Andalucía, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos. BOJA núm. 52, de 3 de junio de 1986.

<sup>45</sup> Las tres líneas de actuación del I Plan de Bibliotecas fueron: realización del Atlas Bibliotecario de Andalucía, desarrollo de la normativa y programa de inversiones de Bibliotecas Públicas. El grupo de personas seleccionado para la elaboración del Atlas Bibliotecario de Andalucía fue coordinado y dirigido por los Centros Provinciales Coordinadores.

principales de órgano encargado de aplicar la política bibliotecaria y de inspección de los servicios bibliotecarios, que pasan a ser desempeñadas por el Servicio Administrativo del Libro y Bibliotecas. La disfunción principal se produce cuando los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas no abandonan las actuaciones para las que fueron concebidos, mientras que el Centro Andaluz de Lectura, sí, lo que distorsionó, sin duda, su papel coordinador, salvo en lo que respecta al apoyo o asesoramiento<sup>46</sup>.

Dos meses antes de que se celebren las elecciones que inaugurarían la IV legislatura en el Parlamento Andaluz se publica el Decreto<sup>47</sup> que aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía y que inicia la tercera etapa en la evolución del Sistema Bibliotecario Andaluz.

La nueva organización atiende prioritariamente a la integración descentralizada de los diversos elementos del sistema y a su coordinación. Se reconoce que la experiencia acumulada, la necesidad de reacomodar los diversos elementos del Sistema y el planteamiento de objetivos más ambiciosos hacen necesario un nuevo desarrollo del marco legal del Sistema Bibliotecario en nuestra Comunidad.

Las novedades más significativas que se recogen en este Reglamento están relacionadas con un importante reajuste orgánico y funcional: absorción de las competencias del Centro Andaluz de Lectura, que desaparece, por la Biblioteca de Andalucía y cambio en la adscripción de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas que pasan a formar parte de los órganos gestores de las Bibliotecas públicas Provinciales y a desempeñar las funciones que la Ley de 1983 les atribuía.

Es importante subrayar que los órganos administrativos de la Junta de Andalucía que gestionan las Bibliotecas Públicas de titularidad estatal pasan a integrarse en el Sistema Bibliotecario Andaluz. Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de mayo de 1994 se decide la firma de nuevos Convenios de gestión de Archivos, Museos y Bibliotecas entre el Estado y la Junta de Andalucía para adecuarlos a la normativa vigente.

El Convenio entre el Ministerio de Cultura y la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía sobre gestión de las Bibliotecas de titularidad estatal se suscribe en Granada, el 23 de mayo de 1994<sup>48</sup>, partiendo del artículo

<sup>46</sup> MUÑOZ CHOCLÁN, Juana M<sup>a</sup>: El Sistema Bibliotecario de Andalucía: Antecedentes y desarrollo. VIII Jornadas Bibliotecarias de Andalucía. Huelva: Asociación Andaluza de Bibliotecarios, Diputación Provincial, 1995, pág. 53.

<sup>47</sup> Decreto 74/1994, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía.

<sup>48</sup> Resolución de 27 de mayo de 1994 de la Dirección General de Bienes Culturales por la que se da publicidad a los Convenios entre el Ministerio de Cultura y la Consejería de Cultura y Medio

3.4 del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Bibliotecario español de 1989<sup>49</sup> que señala la posibilidad de establecer Convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión de las Bibliotecas Públicas del Estado.

Este Convenio es de gran importancia y enlaza con la nueva estructura aprobada en el Decreto de 29 de marzo de 1994. En este sentido ambas Administraciones muestran su decisión de coordinar todas las Bibliotecas de titularidad pública existentes en el territorio de Andalucía por medio del Sistema Andaluz de Bibliotecas, con objeto de facilitar el ejercicio eficaz y eficiente de las funciones bibliotecarias y la coordinación de los servicios para el fomento de la cultura de acuerdo con los principios a los que debe ajustarse la actuación de la Administración Pública de conformidad con el artículo 103 de la Constitución. No obstante, estas Bibliotecas se integran en el Sistema Español de Bibliotecas, según dispone el artículo 66 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Nacional, y el Título II del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado.

Finalmente, por un Decreto de 6 de septiembre de 1994<sup>50</sup> se integran en el Sistema Bibliotecario de Andalucía, las Bibliotecas de titularidad estatal gestionadas por la Junta de Andalucía.

A pesar de que con esta exposición de los hechos parece avanzarse en el desarrollo del Sistema Bibliotecario Andaluz, ni que decir tiene que el Reglamento de marzo de 1994 ha resultado un paso atrás en la evolución. Su aprobación suscita una gran polémica no sólo entre los políticos y los profesionales, sino también entre los diferentes sectores del mundo bibliotecario, e incluso antes de su aprobación, pues la controversia y el debate se originan durante el período de elaboración del Decreto, momento en que se filtran algunos de sus contenidos, de ahí que en el Preámbulo se justifique el cambio que había originado mayores desavenencias y discordias desde su anuncio, indicando que la nueva adscripción de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas a los órganos gestores de las Bibliotecas Públicas del Estado no va en contra de la Ley de Bibliotecas de 1983, que creaba, como ya hemos visto en su artículo 4º, estos Centros y que, por lo tanto, constituyen una exigencia.

---

Ambiente sobre gestión de Archivos, Museos y Bibliotecas de titularidad estatal. Este Convenio deja sin efecto el suscrito en Cádiz, el 18 de octubre de 1984, entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre gestión de las Bibliotecas de titularidad estatal.

<sup>49</sup> Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas.

<sup>50</sup> Decreto 258/1994, de 6 de septiembre, por el que se integran en el Sistema Andaluz de Archivos y en el Sistema Bibliotecario de Andalucía, respectivamente los Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal gestionados por la Junta de Andalucía.

Desde este momento y hasta nuestros días el Sistema Bibliotecario de Andalucía se encuentra en una fase de impás de espera, en la que se ha perdido el control de las bibliotecas públicas de Andalucía ya que los Centros Provinciales Coordinadores no sólo carecen de una normativa específica<sup>51</sup>, lo que conlleva que no puedan ni unificar criterios de funcionamiento, ni asumir su función de organismos asesores, sino que han visto año tras año sus partidas de presupuestos mermaidadas.

Es necesario, por lo tanto, hacer un balance de la problemática actual y establecer con precisión cuáles son los objetivos deseables.

#### IV. IMPLICACIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS

El tratamiento de la Administración en la actualidad debe realizarse tomando como referentes el poder y su presencia en la sociedad<sup>52</sup>. Y esto nos lleva a afirmar que cualquier medida administrativa hay que entenderla dentro del sistema político, encaminada a estructurar a la sociedad, producir beneficios y hacer realidad las decisiones tomadas en las instancias políticas.

El por qué y el cómo se ha estructurado de una determinada manera nuestros sistema bibliotecario responde a diferentes y complejas cuestiones.

Nuestras Comunidad, como el resto de las Administraciones autonómicas, se enfrenta en la década de los ochenta con una doble y complicada tarea. Por un lado, tiene que conquistar el territorio que ha conquistado y lo debe hacer compitiendo con otras administraciones, ya presentes en este espacio, como son la estatal, la provincial y la municipal. Por otro tiene que prestar servicios con el fin de legitimarse ante la población<sup>53</sup>.

Era necesario, pues, que la nueva organización política, una vez asumidas las competencias en el ámbito de bibliotecas, creara estructuras propias encargadas de prestar los servicios para el cumplimiento de sus fines. Esto, en el caso andaluz, se ha llevado a cabo mediante la creación de una extensa red periférica, basada, como ya hemos visto, en la creación de Delegaciones Provinciales de cada una de

<sup>51</sup> Desde la aprobación del Decreto de 29 de marzo de 1994, e incluso ya antes, los convenios que se celebraban, por Órdenes de 3 de junio de 1986, entre los Centros Provinciales y los Ayuntamientos para poner en marcha Agencias de Lectura o Bibliotecas Públicas Municipales dejan de realizarse, desapareciendo las obligaciones a las que ambos Centros se comprometían.

<sup>52</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1993) Curso de Ciencia de la Administración, Madrid, Tecnos, 3ª edición, pág. 23.

<sup>53</sup> ARENILLA SÁEZ, M.: "El problema regional en España. Un balance desde la perspectiva interadministrativa", en La Europa de la Regiones. Una perspectiva intergubernamental de M. Arenilla, J. Loughlin y T. Toonen (Eds.), Universidad de Granada, 1994.

las Consejerías, que ha ido creciendo desde entonces y ha supuesto una inflación desproporcionada de redes administrativas en el mismo territorio.

Lo que habría que preguntarse es si esta extensa y compleja organización que se ha ido desplegando ha conseguido mejorar las condiciones y la prestación del servicio. La respuesta, desde mi punto de vista, tiene, sin duda, dos caras, ya que si no podemos dejar de mencionar el progreso experimentado durante estos años en el sistema bibliotecario andaluz, la situación en la que actualmente nos encontramos, de prolongarse más, va a producir que lo conseguido en la década anterior se pierda irremediabilmente.

La cuestión a resolver es decidir si los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas deben depender de las Bibliotecas Públicas Provinciales, o directamente de las Delegaciones Provinciales de Cultura, tal y como lo venían haciendo desde 1.986. Una decisión difícil ya que afecta directamente a la estructura del Sistema Bibliotecario Andaluz y tiene importantes implicaciones políticas y administrativas.

Ni el momento político en el que es aprobado el Reglamento de 1994 es el más propicio para reformarlo, ni los años posteriores presentaron unas circunstancias más favorables. La cuarta legislatura supone una paralización absoluta de las políticas públicas que hasta el momento venía desarrollando la Junta de Andalucía, y por lo tanto de la política bibliotecaria.

La falta de una mayoría parlamentaria suspende cualquier iniciativa y el problema de los Centros Provinciales quedará en el aire, y aunque no se llega a derogar el Reglamento, tampoco se obliga con carácter tácito a los Directores de los mismos a que se ajusten a éste.

Esta situación en la que se viene funcionando desde 1994 genera un auténtico vacío legal, al no estar definidas cuáles son las funciones de estos Centros, y está creando fuertes diferencias en la organización, la estructura y el funcionamiento, algunos de ellos dependientes de la Dirección de las Bibliotecas Públicas Provinciales y otros de las Delegaciones Provinciales de Cultura. Es imprescindible, por lo tanto, adoptar sin demora una solución formal a este problema, que no puede ser otra que la publicación de un nuevo Reglamento elaborado con el consenso de todos los sectores implicados, en un ambiente en el que deben de predominar actitudes de buena predisposición para acercar posturas y criterios, teniendo como único objetivo conseguir que el Sistema Bibliotecario de Andalucía funcione con eficacia y agilidad.

Sin duda, la piedra angular del nuevo Reglamento será la reforma de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas<sup>54</sup> y aunque, en teoría, podrían

---

<sup>54</sup> Estos Centros no pueden desaparecer ni pueden quedar vacíos de contenido en un Reglamento que desarrolla la Ley de Bibliotecas de 1983, que en su artículo 6.2 los crea.

plantearse varias alternativas<sup>55</sup>, el conocimiento de la realidad parece reducir en dos las posibilidades, como ya hemos apuntado: o bien hacerlos dependientes directamente de las Delegaciones de Cultura, o bien de las Bibliotecas Públicas Provinciales, que a su vez se encuentran dentro de las Delegaciones. Es decir, adscribirlos orgánicamente a un órgano político o a un Centro técnico.

Para ello habrá que definir, en primer lugar, qué tipo de órganos queremos que sean los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas y qué funciones se les van a asignar y, tomando como base ambas consideraciones, establecer su dependencia.

En toda actividad decidida por la Administración existe un fuerte núcleo de voluntad política y la articulación de cualquier medida se va a hacer en función de los intereses de un determinado grupo humano; por lo tanto, en esta deliberación el factor determinante y el punto de referencia va a ser convenir cuál es el fin último que se persigue porque, una vez establecido éste, todas las demás decisiones irán encaminadas a conseguirlo.

Es obvio que éste debe ser la implantación de un adecuado servicio de bibliotecas de uso público en Andalucía, servicio que los ciudadanos tenemos derecho a demandar de los poderes públicos y que éstos tienen el deber de prestar a la sociedad, necesitando para ello un sistema de medios materiales, financieros y personales.

Debemos concretar, no obstante, qué poderes públicos son los encargados de prestar estos servicios, qué administraciones.

La Ley de Bibliotecas encomienda a la Consejería de Cultura la planificación y coordinación del Sistema Bibliotecario Andaluz, es decir, de todas las Bibliotecas Públicas Municipales, disponiendo en su articulado que en los Municipios de más de 5.000 habitantes debe haber servicios bibliotecarios fijos. Pero no sólo la Comunidad Autónoma es la responsable del funcionamiento del Sistema, la Administración local juega aquí un importante papel, que en pocas ocasiones es manifestado. No se puede olvidar que la Constitución reconoce la autonomía local y a partir de este hecho las relaciones entre la Comunidad Autónoma, o el Estado, y los Entes Locales no son de jerarquía o de tutela, como hasta el momento habían venido siendo tradicionales, sino de colaboración y de cooperación.

La Ley de Bases de Régimen Local obliga a todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes a prestar una serie de servicios públicos mínimos<sup>56</sup>, entre los que se cita la Biblioteca Pública.

---

<sup>55</sup> Opciones teóricas como la de hacer depender los Centros Coordinadores de las Diputaciones Provinciales o plantearse sistemas híbridos, en los que los Centros dependan orgánicamente de las Delegaciones Provinciales de Cultura y presupuestariamente de las Diputaciones, me parecen soluciones bastante improbables, desde el punto de vista político, administrativo y profesional. De acuerdo con los argumentos expuestos en el epígrafe anterior.

<sup>56</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 26.

Tenemos, por tanto, dos administraciones, la autonómica y la local que tienen atribuciones sobre Bibliotecas Públicas. Y si bien, la Comunidad Autónoma posee competencias más amplias, y con carácter más general, los Municipios, en base a su autonomía administrativa, pueden incidir, más de lo que se piensa, en el desarrollo del Sistema Bibliotecario.

Una vez establecido cuál es el fin último del Sistema Bibliotecario en Andalucía, cuáles deben ser las funciones de los Centros Provinciales Coordinadores y teniendo en cuenta esta última apreciación se puede volver a plantear la dependencia de estos Centros.

Sin duda, que los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas queden directamente adscritos a las Delegaciones Provinciales de Cultura tendrá importantes implicaciones políticas.

El Delegado tendrá más posibilidades de controlar el proceso de creación de nuevas Bibliotecas Públicas municipales y, en general, mayor maniobrabilidad política. ¿Esto es bueno o malo?. Es difícil pronunciarse al respecto, pues los hechos son de los más variados. En teoría podríamos pensar que dos políticos pueden entenderse mejor que un técnico y un político, pero la realidad nos demuestra que hay múltiples circunstancias que influyen en esta relación, empezando por la más simple, como es la coincidencia o no del color político de ambos. Lo que sin duda es cierto es que sí se pueden producir con más facilidad situaciones de manipulación e incluso de vaciamiento competencial de los Centros Coordinadores.

Si las competencias y las funciones de los Centros Coordinadores fueran mayormente técnico-administrativas y de gestión podría parecer más adecuado que estuvieran adscritos orgánicamente a las Bibliotecas Públicas Provinciales.

Quizás en otras circunstancias hacer este planteamiento hubiera resultado más conflictivo, por los celos que pudieran crearse por parte de los sectores más autonomistas, pero pienso que actualmente, y en el momento de desarrollo de la distribución territorial de poder en la que nos encontramos, es una opción más a considerar ya que estas Bibliotecas no sólo forman parte de hecho del Sistema Bibliotecario Andaluz, sino también desde el punto de vista legal, a partir de la firma del Decreto de transferencias entre el Ministerio de Cultura y la Consejería de Cultura y Medio Ambiente en mayo de 1994, y probablemente en un período relativamente corto de tiempo pasen a depender totalmente de la Junta de Andalucía, ya que en varias ocasiones la actual Consejera de Cultura ha manifestado el interés del Gobierno andaluz por conseguir del Estado la titularidad no sólo de las Bibliotecas, sino también de los Archivos.

Esta solución quizá ayudaría a reducir gastos y sobre todo a no duplicar trabajo y recursos al funcionar de manera más coordinada Bibliotecas Públicas Provinciales y Centros Coordinadores. Requeriría, eso sí, un detallado diseño orgánico de los propios Centros Coordinadores de forma que éstos no quedaran anulados por las Bibliotecas Públicas Provinciales.

En cualquier toma de decisión deben de conjugarse las ideas de los políticos con las de los profesionales, ya que los primeros buscan rentabilidad política y los segundos eficacia administrativa.

Desde mi punto de vista es fundamental buscar un equilibrio, lo más puro posible, en el diseño del nuevo sistema para conseguir el apoyo real de los diferentes sectores, políticos y profesionales, y de las distintas administraciones, autonómica y local, directamente implicadas.

El éxito o el fracaso va a depender, en buena medida, del talante con el que se acoja la nueva disposición. Sin duda, cualquier alteración en la organización administrativa provoca recelos, desconfianzas y sospechas ya que, por mínima que sea, conlleva una reestructuración del poder.

Es evidente que cada escalón en la administración tiene asignadas unas potestades, que en muchos casos, han llegado a establecerse después de unas largas y complicadas negociaciones entre los diferentes grupos de poder, por lo tanto, a la hora de ceder o compartir parte de esas atribuciones la voluntad del órgano delegante es básica y dependerá, sin duda, de lo que reciba en contrapartida.

Esta situación se produce porque estamos acostumbrados a que las relaciones interadministrativas de coordinación se conviertan en simples relaciones de poder, en las que cada uno busca conseguir el mayor número de competencias exclusivas y lo habitual es que los entes superiores logren ocupar un puesto de dominio predominante, entre otras causas por gozar de una mayor capacidad de financiación. Si se superaran estas posiciones no tendrían que producirse crisis políticas cuando se modifica alguna parte de la estructura organizativa. Lo prioritario debiera ser buscar la mejor forma para que un sistema funcione, adecuando las competencias y las funciones de cada órgano a sus verdaderas capacidades de actuación; no es nada inusual que por presiones políticas se asignen funciones y objetivos a cumplir a algunos órganos que es imposible que puedan llevar a cabo.

Es evidente, después de lo argumentado hasta el momento, que con cualquier opción se corren riesgos, pues en un importante porcentaje va a depender del talante de las personas que estén al frente de ambas instituciones y de las relaciones personales que existan entre ellos, cuestión que pocas veces se pone de manifiesto pero que ha sido analizada desde el punto de vista científico en numerosas

ocasiones, argumentándose que en el seno de todas las organizaciones existen aspectos formales e informales entremezclados que influyen en sus actuaciones<sup>57</sup>.

Es imprescindible, por lo tanto, que queden perfectamente definidas las funciones y las competencias de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas en el Sistema Bibliotecario andaluz, ello evitará situaciones contradictorias y pérdida de legitimidad.

## V. CONCLUSIÓN

La validación del Estado autonómico se encuentra en la agilidad en la prestación de servicios y en el logro de la eficacia. Para las administraciones autonómicas esta cuestión es bastante molesta, teniendo en cuenta que el patrón de referencia es la Administración Central, que era la que venía prestando hasta ese momento los servicios transferidos.

En Bibliotecas, como en el resto de las políticas y materias sobre las que tiene competencia la Junta de Andalucía suele dar la impresión de que se ha partido de una estructura precedente, es el tal comentado y criticado efecto mimético de la Junta de Andalucía en la organización de su estructura político-administrativa con respecto al Estado, si a ello añadimos un empeoramiento en la calidad de los servicios públicos, la Comunidad Autónoma pierde parte de su legitimidad.

Se ha venido observando una cierta desconexión interna del sistema y habría que preguntarse, ¿cuál es el auténtico nexo entre las Bibliotecas Públicas Provinciales, los Centros Coordinadores de Bibliotecas y las Bibliotecas Públicas Municipales?. Quizá sea éste un buen momento para analizar en profundidad las medidas hasta ahora adoptadas, evaluar los resultados, corregir errores, o simplemente inadecuaciones o falta de coordinación y poner de nuevo en marcha una reforma, a ser posible, en este caso definitiva, que haga funcionar correctamente el sistema bibliotecario andaluz.

Como dice uno de nuestros sabios refranes "a andar se aprende andando", pues bien, el Sistema Bibliotecario andaluz en sus primeros pasos ha dado un par de traspies, cosa lógica, ahora parece llegado el momento de que se pueda mantener en pie.

---

<sup>57</sup> Para Mintzberg, la red de comunicación informal de las organizaciones dispone de múltiples y variadas vías. Esta red sirve para que los individuos puedan prescindir del sistema de autoridad formal y comunicarse directamente. Los grupos informales pueden ser de diversos tipos en el seno de una misma organización: de trabajo, en una sección, departamento o centro de trabajo; de amistad, proveniente de la organización o al margen de la misma; de interés, propio de fenómenos corporativos y ocasionales, una vez cumplido el fin para el que se crearon se disuelven. MINTZBERG (1988) La estructuración de las organizaciones, Barcelona, Ariel.

La reforma de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas es una necesidad inaplazable, su dependencia orgánica es un problema que se debe solucionar con el mayor consenso posible entre todos los sectores implicados. Pero el debate y la discusión no pueden eternizarse porque mientras el ciudadano, el usuario o el cliente de las bibliotecas públicas municipales se siente deficitario de un servicio público que le debe prestar su Comunidad, mientras los locales en un principio destinados para Bibliotecas Públicas, por cierto no porque reunieran las condiciones más idóneas para ello, están siendo utilizados en algunos Ayuntamientos para otros muchos servicios que en determinados momentos pueden ser más rentables políticamente que una biblioteca pública. Todo ello debe acabar.

Es impensable conseguir un funcionamiento eficaz del sistema bibliotecario sin una verdadera planificación y coordinación de servicios y para ello es imprescindible la unificación de criterios. Todos los sectores deben luchar por alcanzar la unidad del sistema, tanto a nivel técnico y de gestión, como a nivel político de planificación y programación.

El fin, que no debe ser otro que el desarrollo cultural, la enseñanza, la investigación, la información, la educación permanente y el enriquecimiento del ocio en beneficio de la Comunidad, sin duda, lo merece.

## BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA SÁEZ, M. (1994) "El problema regional en España. Un balance desde la perspectiva interadministrativa", en: *La Europa de la Regiones. Una perspectiva intergubernamental* de M. Arenilla, J. Loughlin y T. Toonen (Eds.), Universidad de Granada.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1993) *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 3ª edición.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Jerónimo (1984) El Sistema Bibliotecario de Andalucía según la Ley de Bibliotecas. En: *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, vol. 1, núm. 1.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. (1988) Sistemas de Bibliotecas Públicas en España y sus órganos de gestión. En: *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, Año 4, núm. 12-13.

MINTZBERG (1988) *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.

MORATA GARCÍA DE LA PUERTA, B. y SANIGER MARTÍNEZ, N.: "La participación en la Administración Periférica de las Comunidades Autónomas. El caso andaluz." Comunicación al II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Santiago de Compostela, 18-20 abril, 1996.

MUÑOZ CHOCLÁN, Juana Mª (1.995) El Sistema Bibliotecario de Andalucía: Antecedentes y desarrollo. En: VIII Jornadas Bibliotecarias de Andalucía. Huelva: Asociación Andaluza de Bibliotecarios, Diputación Provincial.