

Las políticas culturales en el estado de las autonomías: El establecimiento del sistema bibliotecario de Andalucía

Guillermo Márquez Cruz

Profesor de Sociología de la Universidad de Granada

La biblioteca como medio de comunicación socio-cultural es posible considerarla desde una sociología de la biblioteca, cuyo objeto de estudio se centra en la interacción social entre este medio y los usuarios dentro de un sistema social. La relación entre los subsistemas político y cultural, presenta un enfoque complementario desde la sociología política y en concreto en la aparición de las llamadas "políticas culturales" como expresión de la acción del Estado en materia cultural. En España, tras la Constitución de 1978, estas acciones tienen diferentes ámbitos y amplitud de competencias. Las Comunidades autónomas, compartirán con el Estado o mantendrán en exclusiva la acción político-administrativa de estas "políticas". La biblioteca como medio de transmisión cultural es objeto de las "políticas culturales".

1. Introducción

El establecimiento de un nuevo sistema político derivado de la Constitución de 1978, junto al desarrollo normativo de la misma, ha introducido no solamente un marco diferente de relaciones políticas en general, sino económicas y sociales. La normalización democrática que se produce a partir de la Ley de Reforma Política de diciembre de 1976 y más adelante con las Cortes elegidas con el carácter de Constituyentes —aunque no formalmente— en junio de 1977 supone que en España, el Estado reconozca y asuma la protección, el desarrollo y el fomento de una serie de "políticas" que hasta el momento si bien algunas de ellas estaban incorporadas, no tenían la dimensión democrática necesaria ni la satisfacción de la creciente demanda social.

Entre las "políticas" que se incorporan desde la dimensión del Estado Social de Derecho, están la "política social", "política educativa" y la "política cultural" eminentemente. La trayectoria histórica de las diferentes "políticas" está en relación a la presión social y a la progresiva incorporación de nuevas competencias por parte del Estado Liberal.

Dentro de cada una de estas "políticas" se encuentran diferentes aspectos que anteriormente estuvieron considerados bajo otros presupuestos. Tal es el caso de las "bibliotecas", y en concreto de las denominadas "públicas" o "generales" según el planteamiento. En principio, la "biblioteca pública" ha estado ligada a las "políticas educativas" como una parte de las mismas. Sin embargo, tras la diversificación de competencias por parte del Estado, la última que aparece con una cierta novedad son las llamadas "políticas culturales", que es donde se inscriben actualmente la "biblioteca pública". Anteriormente, esta intervención en la cultura por parte del Estado se ha dirigido más en la línea de la propaganda ideológica que en el de la modernización de la sociedad, es decir, bajo presupuestos democráticos.

La configuración del actual Estado como un "estado autonómico" plantea la existencia de diferentes niveles de competencias entre las Comunidades Autónomas y las que mantiene el Estado además, de las asignadas a las corporaciones locales. Por tanto, desde la Sociología de la Biblioteca cuando desarrolla el estudio de los diferentes elementos que inter-

vienen en el proceso bibliotecario, es necesario conocer el alcance del sistema cultural existente y dentro del mismo la incidencia pública, las "políticas culturales", que en definitiva son las que van a configurar un modelo u otro de "sistema bibliotecario".

Desde la perspectiva sociológica, la biblioteca es considerada como un medio e instrumento socio-cultural en interacción con la sociedad. Como tal medio e instrumento de comunicación se encuentra inmersa en el proceso de cambio social, tanto por su nuevo "papel", alcance y función social como por la incorporación de nuevas tecnologías (nuevos soportes) para mejorar su comunicación con los usuarios.¹

En definitiva, las "políticas culturales" reflejan el posibilismo de las instituciones públicas de desarrollar tal o cual acción dentro de un marco competencial determinado. Teniendo presente estos aspectos, trataremos de analizar la incidencia del sistema político en el sistema cultural y viceversa, en el establecimiento concreto de la "política cultural bibliotecaria" en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. La Biblioteca y las "Políticas culturales"

Señalábamos anteriormente, que el concepto de "política cultural" como una de las competencias asumidas por el Estado es reciente en nuestro país, aunque no quiere decir que determinadas acciones desarrolladas con anterioridad en este sentido no puedan ser consideradas como tales. Para establecer el concepto de "política cultural" se puede definir por separado qué se entiende por "política" y por "cultura".

El término 'política' tiene diversas acepciones pero que podríamos definir como "la actividad humana, fundada en intereses justificados ideológicamente, que pretende conseguir objetivos valaderos para toda la comunidad, mediante el ejercicio del poder público organizado y el influjo sobre él".² Se trata por tanto, de una "acción humana de relación social con un proyecto y una finalidad".³ Igualmente se puede definir la 'política' como un "conjunto de acciones o de políticas concretas que se siguen, las cuales al influirse mutuamente (interaccionarse), forman una trama o estructura compleja",⁴ que puede identificar a la política de un país, de un período, o la llevada a cabo en un sector determinado como por ejemplo, el cultural.

En cuanto al concepto de 'cultura' presenta también diferentes acepciones sobre todo desde la perspectiva sociológica y antropológica. Sin embargo, nos atenemos a la definición clásica acuñada por el antropólogo Tylor (1871) y también la más aceptada, en la que cultura es "ese todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, ley, costumbres y toda serie de capacidades y hábitos que el hombre adquiere en tanto que miembro de una sociedad dada".⁵ Los principios de convivencia y de supervivencia se pueden determinar como 'cultura no material' (valores, normas y creencias), y 'cultura material' (tecnología, etc.), es decir, lo que hace posible la adaptación al entorno físico y a la integración social.

2.1. Una aportación al concepto de "políticas culturales"

Definidos ambos conceptos por separado, podemos decir que las "políticas culturales" son

1. MARQUEZ CRUZ, Guillermo, *Bases para una sociología de la biblioteca: metodología para el estudio del Sistema Bibliotecario de Andalucía*. Comunicación presentada a las V Jornadas Bibliotecarias de Andalucía. Almería, 26, 27 y 28 de abril de 1987.
2. LUCAS VERDU, L., *Principios de Ciencia Política*, T. III, Madrid, Tecnos, 1971, p. 207.
3. GONZALEZ CASANOVA, J. A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1982, p. 3. GONZALEZ ENCINAR, J. L.,

Diccionario del Sistema Político Español, Madrid, Akal, 1984.

4. GONZALEZ CASANOVA, J. A., *Teoría del Estado...*, p. 4.
5. ROSSI, I, y O'HIGGINS, E., *Teorías de la cultura y métodos antropológicos*, Barcelona, Anagrama, 1981, p. 40. MALINOWSKI, B., *Una teoría científica de la cultura*, Barcelona, Edhasa, 1970. WILLIMANS, R., *Cultura: Sociología de la Comunicación y del Arte*, Barcelona, Paidós, 1984.

el conjunto de acciones desarrolladas por los poderes públicos en su marco de competencias y según unos fines, para la protección, fomento, desarrollo y transmisión de la cultura. Desde una visión antiestatalista la relación entre el Estado y la cultura sería incompatible, en la medida en que aquel "sólo se muestra favorable a aquellas formas de acción cultural que favorecen la conservación de su poder; pero persigue con odio irreconciliable toda manifestación cultural que va más allá de las barreras por él trazadas y puede poner en litigio su existencia".⁶ Efectivamente, este planteamiento se encuentra próximo al de aquellos que consideran que el Estado instrumentaliza la cultura como medio de dominación de propaganda ideológica.⁷

Sin embargo, retomando el concepto que aportamos de "políticas culturales", situamos el debate o la relación entre el Estado y la cultura bajo otros presupuestos, es decir, en la de un sistema político configurado como Estado social y democrático de Derecho y organizado sobre bases descentralizadas y pluralistas, tal como sucede en nuestro actual ordenamiento constitucional. Las características que se desprenden de la citada definición son las siguientes:

1º El conjunto de acciones desarrolladas implica una interacción de las mismas entre sí y con el medio social.

2º Los poderes públicos, es decir, el complejo de instituciones del Estado, que elegidos democráticamente detentan la legitimidad de acción de las administraciones: estatal, autonómicas, y de las corporaciones locales y provinciales.

3º El marco de competencias viene dado por la Constitución, los estatutos de autonomía, el desarrollo normativo además, de las recomendaciones que en materia cultural señalan los pactos internacionales suscritos. Teniendo en

cuenta que las competencias entre las distintas administraciones —incluso las que se establecen con ámbitos supranacionales (UNESCO o CEE)— no son excluyentes sino complementarias y de cooperación permanente.

4º El desarrollo de las competencias dentro del marco jurídico, se deben a una orientación política a unos fines determinados, es decir, a los objetivos de las organizaciones partidistas. Estos objetivos de las organizaciones políticas se encuentran expresados habitualmente en los "congresos de partido" y en los "programas electorales".

5º Las acciones dentro del marco competencial determinan de acuerdo con los fines el tipo de "intervención estatal" en la cultura. Esta materia por su propia dinámica las intervenciones se dirigen a la *protección* (por ejemplo, del patrimonio histórico-artístico); *fomento* (de actividades culturales, del libro y la lectura, o a través de premios artísticos y literarios); *desarrollo* (por ejemplo, de áreas que necesitan importantes inversiones para su mantenimiento como el cine, la música o el teatro); y la *transmisión* a través de diferentes medios socio-culturales como por ejemplo, los museos y las bibliotecas.

2.2. Las "políticas culturales" como competencia del Estado

El proceso de normalización democrática que se abre en nuestro país a partir de 1976, entre las múltiples acciones, tienen una especial relevancia la suscripción de las diferentes declaraciones y pactos de derechos humanos en general con la consiguiente incorporación al ordenamiento jurídico del estado firmante. De estos pactos internacionales, el que tiene una especial relevancia para intervención del Estado en materia de cultura es el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" promulgado en 1966, y aprobado y

6. ROCKER, R., *Nacionalismo y Cultura*, Madrid, La Piqueta, 1974.

7. GRAMSCI, A., *La política y el Estado Moderno*, Barcelona, Península, 1971. ADORNO, T. W., y HORKHEIMER, M., *Dialéctica del Iluminismo*, Buenos Aires, Sur, 1970. MARCUSE, H., *Cultura*

y *Sociedad*, Buenos Aires, Sur, 1970. POU-LANTZAS, N., *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Madrid, Siglo XXI, 1976. MILIBAND, R., *El estado en la sociedad capitalista*, Madrid, Siglo XXI, 1973.

ratificado por España en septiembre de 1976.⁸

En el artículo 15 punto primero de éste Pacto Internacional se señala que los Estados Partes en el mismo "reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses que le corresponden por la razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora". En el mismo artículo y en el punto segundo determina el alcance de la intervención de los poderes públicos, señalando que "entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura".

La adecuación político-administrativa donde expresamente aparece un departamento ministerial bajo la denominación expresa de "Cultura", es en el RD 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructura la Administración Central del Estado. En la exposición de motivos se justifica y reconoce que "la creación de un Ministerio de Cultura y Bienestar viene a colmar una *laguna en la acción administrativa*, dando a la política cultural y social el instrumento adecuado para su futura expansión". Más adelante cambiará la denominación para mantener la actual de Ministerio de Cultura.⁹

Posteriormente con la generalización de regímenes pre-autonómicos a partir de 1977 hasta la culminación del proceso de elaboración de Estatutos de Autonomía y con las sucesivas elecciones autonómicas entre 1980 y 1983, los gobiernos autónomos, también han introducido en su ordenamiento político-administrativo, Consejerías o Departamentos con la denominación de "Cultura" bien de manera

específica o compartidas con otras áreas como "Educación", "Deportes", "Juventud", "Turismo", e incluso "Bienestar Social". Igualmente en 1979 tras las primeras elecciones democráticas en las corporaciones locales aparecieron, según municipios y diputaciones, áreas o concejalías específicamente bajo la competencia de "Cultura".¹⁰ En Andalucía, además de la existencia de la Consejería de Cultura, se crea una institución auspiciada por la misma para el fomento de la investigación, preservación y transmisión de la "cultura andaluza" como es el Instituto de Cultura de Andalucía (Decreto 135/1982 de 13 de octubre), siguiendo la recomendación del Estatuto de autonomía (artículo 12.2.2º) para "afianzar la conciencia de identidad andaluza".

2.3. La Biblioteca objeto de las "políticas culturales"

Dentro de las competencias que asume el Ministerio de Cultura según el Real Decreto antes citado, las bibliotecas anteriormente competencia del Ministerio de Educación y Ciencia dentro de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural —siguiendo la tradición administrativa desde mediados del s. XIX (Ministerio de Fomento, Ministerio de Instrucción Pública, Ministerio de Educación Nacional)—, se integran en el nuevo departamento.

Sucesivas reestructuraciones dentro del Ministerio de Cultura desde su creación en 1977 hasta 1982 han ido definiendo la personalidad competencial de las bibliotecas dentro del mismo, con el rango de dirección general, tal como aparece en las sucesivas reestructuraciones orgánicas del mismo:

—Por el Real Decreto 2.183/1980, de 10 de octubre, se integran en la Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas, la Subdirección General de Bibliotecas y todos los or-

8. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Fue aprobado y ratificado por España el 28 de septiembre de 1976 (B.O.E., de 30 de abril de 1977).

9. Real Decreto 11.558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructura la Administración Central del Estado (B.O.E., de 5 de julio de 1977). Por el Real

Decreto 2.553/1977, de 27 de agosto (B.O.E., de 1 de septiembre de 1977), el Ministerio de Cultura y Bienestar adopta su actual denominación de Ministerio de Cultura.

10. Véase el organigrama general de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas en 1987, en el *Anuario El País*, Madrid, El País, 1987, p. 108-109.

ganismos de ella dependientes, entre los que figura el órgano consultivo; Junta Técnica de Bibliotecas creada por OM de 6 de junio de 1978, la Biblioteca Nacional, la Hemeroteca Nacional, el Centro Nacional de Lectura, y el Instituto Bibliográfico Hispánico, entre otros.

—En el Real Decreto 442/1981, de 6 de marzo, se modifica la Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas, donde se determinan los organismos adscritos a esa Dirección a través de la Subdirección General de Bibliotecas además, de la adscripción de la Junta Asesora de Bibliotecas (anterior Junta Técnica de Bibliotecas, modificada por OM de 12 de enero de 1981).

—Y finalmente en el Real Decreto 3.580/1982, de 15 de diciembre, por el que se crea la Dirección General del Libro y Bibliotecas, de la que dependerán las Subdirecciones Generales del Libro, de Ediciones Sonoras y Audiovisuales, y de Bibliotecas. Destacando algunas líneas de actividad como el Centro de Coordinación Bibliotecaria, el Centro del Libro y de la Lectura, y manteniendo la Biblioteca Nacional, la Hemeroteca Nacional, y el Instituto Bibliográfico Hispánico entre otros.

Por el contrario, no en todas las comunidades autónomas en las Consejerías o Departamentos de Cultura —sobre todo en función de las competencias transferidas— aparecen expresamente direcciones generales específicas en materia de bibliotecas o de fomento del libro y la lectura.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía el proceso de organización interna respecto al desarrollo de unas "políticas culturales" específicamente en el ámbito de las bibliotecas, en la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, la competencia en materia de bibliotecas quedará atribuida a la Dirección General del Libro, Bibliotecas y Archivos, que más adelante (por el Decreto 210/1986, de 5 de agosto) queda suprimida, asumiendo sus competencias la Dirección General de Fomento y Promoción Cultural.¹¹

3. Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de bibliotecas según la Constitución de 1978

3.1 *Los principios rectores de las "políticas culturales" y las competencias del Estado y las Comunidades autónomas en materia de cultura.*

En el Título I de la Constitución española de 1978, "De los derechos y deberes fundamentales", y en concreto en el Capítulo III acerca "de los principios rectores de la política social y económica, artículos 44, 46 y 48 se establecen una serie de principios, siguiendo el carácter "social" que inspira la Constitución. Precisamente en un marco capitalista donde se trata de conciliar los planteamientos del *welfare state* (el Estado de Bienestar o el Estado-Providencia). En concreto, los poderes públicos se comprometen a: *promover* y *tutelar* el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho y en especial la participación de la juventud; y a *promover* y *garantizar* el enriquecimiento y la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico.

La organización territorial del Estado que se basa sobre el principio general de *autonomía* establece la posibilidad de creación de Comunidades autónomas, una vía que se considera intermedia entre el Estado federal (modelo alemán), y el Estado regional (o modelo italiano), aunque la práctica y dinámica posterior plantee una situación cuasifederal, tal como se desprende del establecimiento de las competencias entre el Estado y las Comunidades formadas. Sin embargo, las diversas formas de acceso a la autonomía han determinado, de alguna manera, básicamente dos tipos de Comunidades y por tanto diferentes techos competenciales: las nacionalidades "históricas" además, de Andalucía al seguir la iniciativa del artículo 151 (también denominadas de primer grado o de autonomía plena); y el resto de las "regiones" que accedieron a la autonomía y sus estatutos fueron redactados según el artículo 143 de la Constitución (o de

11. *Bibliotecas*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1983. *Compilación de disposiciones: Comunidad Autó-*

noma de Andalucía, Vol. I^o, Sevilla, Servicio de Publicaciones y B.O.J.A., 1984.

segundo grado).

3.1.1 La atribución de competencias en general, del Estado y de las Comunidades autónomas.

La atribución de competencias o la modificación de las mismas entre el Estado y las Comunidades autónomas están determinados en los artículos 148, 149 y 150. Los supuestos para conocer el alcance de las competencias de materia de cultura en general y de bibliotecas en particular presenta la siguiente distribución:

1º Materias primariamente asignadas a la competencia de las Comunidades autónomas (artículo 148).

2º Materias reservadas, en calidad de competencia exclusiva al Estado (artículo 149).

3º Materias en las que se da la concurrencia de las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas. En este apartado se presentan distintos supuestos en la que destacamos:

a) Materias en las que el Estado tiene atribuidas competencias legislativas, bien con el carácter de leyes marco o de principios.

b) Materias en las que el Estado comparte la potestad legislativa general, reservando ciertos sectores específicos a la legislación de determinadas Comunidades autónomas.

c) Materias en las que el Estado se reserva determinadas atribuciones de gestión, permitiendo que el resto pueda corresponder a las Comunidades autónomas.

d) Materias en las que el Estado sólo se reserva la titularidad del servicio, pero no su gestión.

4º Las materias no contempladas en los artículos 148 y 149, las llamadas competencias residuales, es decir, aquellas competencias no atribuidas de manera expresa al Estado pero sí atribuidas a las Comunidades autónomas según sus estatutos, si no es así, la competencia pertenece al Estado.

5º El derecho del Estado es siempre supletorio del emanado de las Comunidades autónomas, prevaleciendo siempre, en caso de conflicto entre ambos entes como se señala en el artículo 149.3 de la Constitución.¹²

3.1.2 Las competencias en materia de cultura del Estado, de las Comunidades autónomas, y de las Corporaciones Locales.

El alcance competencial en esta materia se encuentra en tres ámbitos institucionales:

—El Estado

—Las Comunidades autónomas

—Las Corporaciones locales (Municipios y Diputaciones).

A) El Estado y las Comunidades autónomas

Respecto a las competencias en materia de cultura, tanto en la Constitución como en los estatutos de autonomía se alude casi con el mismo contenido en todos los casos con expresiones tales como "cultura", "fomento de la cultura" y "servicio de la cultura". En general no se observan grandes diferencias entre las competencias asumidas por las Comunidades "históricas" más Andalucía y las "regionales", en materia de cultura.

En este caso, aunque no en otros, es posible encontrar una uniformidad, es decir, una cierta ausencia de desequilibrios desde el punto de vista de las posibilidades constitucionales y estatutarias en esta materia pero, no obstante, dependerá de las orientaciones políticas con-

12. FERNANDEZ, T. R., *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, UNED, 1978. SANCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Editora Nacional, 1980. ALVAREZ CONDE, E., *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Nacional, 1980. GARCIA DE ENTERRIA, E., *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981. PAREJO, L., *La prevalencia del derecho estatal*

sobre el regional, Madrid, C.E.C. 1981. VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1982. BLAS, Andrés de ... [et al.] *Introducción al sistema político español*, Madrid, Teide, 1983. ESTEBAN, Jorde de, y LOPEZ GUERRA, L., *El Régimen Constitucional Español*, Madrid, Lábor, 1982. GARCIA DE ENTERRIA, E., *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Civitas, 1985.

cretas y en consecuencia, de los recursos económicos y administrativos (presupuestarios) que asignen los diferentes gobiernos autónomos.

En algunas Comunidades autónomas, como en el País Vasco y Andalucía, bien se han distribuido internamente parte de esas competencias en materia de cultura, o bien se prevee la posibilidad de hacerlo. En el País Vasco, tras la promulgación de la Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre) en los tres Territorios Históricos mediante los Decretos 31, 39 y 50 de 5 de marzo de 1985, aunque actualmente (junio de 1987) esta Comunidad tiene en perspectiva una reordenación competencial interna. En el caso de Andalucía, en el primer Real Decreto de traspaso de competencias (Real Decreto 1075/1981, de 24 de abril) en materia de cultura, establece en la Disposición Final Tercera. Dos, que las competencias transferidas a la Junta de Andalucía en este Real Decreto, "podrán ser transferidas o delegadas, en su caso, por ésta a las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito andaluz". En este caso también se prevee una delegación interna de competencias dentro de la propia Comunidad en las corporaciones provinciales que sin duda entra dentro tanto de la voluntad política como de la oportunidad de hacerlo.

Por otra parte, dada la naturaleza de la materia competencial, la "cultura", ésta tiene un tratamiento diferente a otras, y sin duda, en algunos aspectos, menos precisas que en otras materias. Situación que incluso no es ajena, por ejemplo, en el Derecho comparado.

Según el artículo 148 las competencias que pueden asumir las Comunidades autónomas en materia de cultura son las siguientes:

"15º Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad autónoma.

16º Patrimonio monumental de interés para la Comunidad autónoma.

17º El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad autónoma.

19º Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio".

No obstante, es posible ampliar las competencias reservadas al Estado tal como señala el artículo 149.

El Estado tiene competencias exclusivas según el artículo 149.1.28º en la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades autónomas". Como se desprende del precepto constitucional, en materia de cultura, y en éste último párrafo del artículo, la transparencia de competencias sólo de la gestión pero no de la titularidad, por lo demás en sintonía con la concurrencia o paralelismo total de competencias que en ésta materia mantienen ambos entes.

Efectivamente, en el artículo 149.2 se señala que "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y como atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades autónomas, de acuerdo con ellas". Se establece así un principio de cooperación que necesariamente tendrían que tener el consentimiento de las Comunidades autónomas y viceversa, dependiendo de la iniciativa, en el marco de convenios de colaboración. La dinámica de transferencias a tenor de las competencias de los diferentes estatutos ha generado en algunos casos, la profundización de este principio, por ejemplo, en materia de bibliotecas.¹³

B) Las Corporaciones Locales

El alcance de competencias de los Municipios y Diputaciones vienen determinadas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En concreto en el

13. El Real Decreto de 31 de julio de 1980 sobre transferencias en materia de bibliotecas a la

Generalitat de Cataluña.

artículo 25.1 se señala que el "Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". En todo caso, las competencias la ejercerán en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas, que en materia de cultura, específicamente, el artículo 25.2.e) se refiere a "Patrimonio histórico-artístico", y prestar una serie de servicios que en el artículo 26.1 entre otros es el de "biblioteca pública". Mientras que la Diputación tiene encomendada en general, además, de las que le pueda atribuir el Estado o las Comunidades autónomas, competencias de coordinación de servicios, asistencia, cooperación, prestación de servicios supramunicipales, y en general el fomento y administración de intereses de la provincia.

3.1.3 El alcance de la distribución de competencias en materia de bibliotecas.

En concreto, dentro de las competencias culturales, los museos, bibliotecas, archivos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural, tienen un tratamiento preciso en la Constitución, aunque a juicio de Muñoz Machado, "han complicado los Estatutos de autonomía al incluir determinaciones divergentes y de diferente amplitud".¹⁴

A) El Estado y las Comunidades autónomas.

El artículo 149.1.28º determina taxativamente la competencia exclusiva del Estado sobre los "museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades autónomas". En este sentido se alude a que la materia entera, y por tanto todas las funciones de carácter público, es decir, legislativas y ejecutivas.

Sin embargo, la Constitución establece dos vías o dos posibilidades a la participación de las Comunidades autónomas: la primera, la que

establece el artículo 148.1.15 permitiendo que los Estatutos tengan competencias sobre bibliotecas de *interés* para la Comunidad autónoma; y la segunda vía, la que establece el artículo citado anteriormente en el cual se admite la *gestión* de las bibliotecas de titularidad estatal. La concreción de este alcance respecto al interés y a la gestión, a la vez de lo plasmado en el texto constitucional y en los diferentes estatutos, ha ido teniendo una solución a través de los Reales Decretos de trasposos de competencias, funciones y servicios. Además, donde el Estado precise qué tipo de gestión se reserva, si la directa o la participativa. Al respecto, Muñoz Machado señala lo siguiente:

"Que los Estatutos de autonomía deberían haber establecido sobre este asunto es lo que, impecablemente, dice el artículo 11.7 del Estatuto catalán, que reconoce la competencia ejecutiva de la Comunidad autónoma, sobre los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado. No ha tenido en punto la misma precisión técnica el Estatuto de Andalucía. Su artículo 17.4 no hace la misma salvedad que el precepto transcrito del catalán, sino que declara la competencia ejecutiva de la Comunidad autónoma andaluza sobre los museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal, sin otras precisiones". Más adelante señala que "por lo demás", parece claro que en los casos en que las Comunidades autónomas asuman las competencias de gestión sobre la biblioteca y demás centros que nos ocupan de titularidad estatal, no queda excluida toda participación de la Administración estatal. Por el contrario, la amplitud de las competencias normativas que el Estado retiene sobre esta materia le permiten incidir sobre el contenido de las tareas de gestión en todo caso. Y, además, las exigencias de la comunicación cultural y la suprarregionalidad de los intereses en juego, obligan a utilizar técnicas cooperativas en la gestión de los centros referidos".¹⁵

14. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T. Iº, Madrid, Civitas, 1982, p. 591.

15. *Ibid.*, p. 592-593.

Por último, hay que señalar que hay Estatutos de autonomía que han asumido competencias sobre materias que expresamente no estaban enumeradas ni reservadas a las Comunidades autónomas (artículo 148), ni al Estado (artículo 149), como son las hemerotecas, fonotecas, filмотecas u otros centros de depósito cultural, aunque eso no quiere decir que el Estado no pueda asumir esas competencias según se desprende del artículo 149.2 en cuanto que "considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial".

B) Los Municipios.

En el caso concreto de las competencias en materia de bibliotecas por parte de los Municipios, la Ley de Bases antes citada, señala en el artículo 26.1 que éstos "por sí o asociados (por ejemplo, en mancomunidades que sería a nuestro juicio una salida democrática a la comarcalización de Andalucía) deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes (...), biblioteca pública". Esto quiere decir que dependiendo del tamaño de los municipios en cada Comunidad autónoma, la planificación bibliotecaria, y en consecuencia el establecimiento de un sistema bibliotecario tendrá un carácter diferente, aparte del alcance de la cooperación entre las distintas administraciones públicas.

4. Las competencias de la Junta de Andalucía en materia de cultura y bibliotecas

Las competencias en materia de bibliotecas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía proceden de tres fuentes normativas: la Constitución de 1978; el Estatuto de Autonomía aprobado mediante referéndum en 1981 según el procedimiento del artículo 151; y los Reales Decretos de Transferencias de competencias, funciones y servicios.

Los extremos de las competencias por parte del Estado y de las Comunidades autónomas en general, ya han sido expuestas anteriormente, e incluso la posición peculiar que el Estatuto de Andalucía mantiene en algunos aspectos sobre bibliotecas. No obstante, hay que tener en cuenta las peculiares circunstancias a las que estuvo sujeto el proceso autonómico an-

daluz, incluido la elaboración del Estatuto, no solamente por las fuerzas políticas en Andalucía (diputados y senadores de la Comunidad) que a modo de "constituyentes" elaboraron un anteproyecto del mismo, sino la composición política del Congreso y del Senado que en definitiva eran los encargados de la elaboración y aprobación previa al referéndum. Y, finalmente, la *sombra* de los "Acuerdos Autonómicos de 1981", en el verano de aquel año, entre UCD y el PSOE para la reconducción del proceso autonómico general.

4.1 Las competencias del Estatuto de autonomía

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se establece en el Título I las "Competencias de la Comunidad Autónoma", que comprende los artículos trece al veintitrés, tanto las materias de competencias específicas, como el procedimiento para la posible incorporación o ampliación de las mismas. Este Estatuto llega a superar en esta materia al de algunas de las Comunidades "históricas" o de primer grado, por ejemplo, respecto a Galicia. El artículo 13.28. del Estatuto andaluz señala la competencia exclusiva en "archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal". Este precepto es más amplio que en el Estatuto Vasco (artículo 10.20), mientras que en el catalán (artículo 9.6) además, de lo establecido en el andaluz menciona expresamente a las hemerotecas. Por el contrario, en el Estatuto gallego (artículo 27.18 en el segundo inciso) se señala que tiene competencia exclusiva en "archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad autónoma, y que no sean de titularidad estatal". En este caso, el "interés" de la comunidad autónoma no deja de tener un carácter restrictivo y sometido a la negociación de las transferencias competenciales, aparte de la reserva del Estado en estas materias.

Respecto a la ejecución por parte de la Comunidad autónoma de la legislación del Estado sobre una serie de materias, el Estatuto, en el artículo 17.4 corresponde a la misma, los "museos, archivos y bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal". En las Comunidades de primer grado solamente se encuentra expresamente esta

ejecución de la legislación del Estado en materia de bibliotecas en el Estatuto catalán, tal como comentábamos anteriormente (apartado 3.1.3).

4.2 *Transferencias en materia de cultura a la Junta de Andalucía*

El procedimiento para el traspaso de competencias se efectúa por medio de una Comisión Mixta formada por una representación paritaria de la administración del Estado y de la administración de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuyos acuerdos quedan promulgados como Reales Decretos. Las actuales transferencias vienen dadas mediante los Reales Decretos 1.075/1981, de 24 de abril; y 864/1984, de 29 de febrero, por los que se traspasan a la Junta de Andalucía las funciones y servicios del Estado en materia de Cultura. Estos dos Reales Decretos de transferencia se producen en dos momentos institucionales distintos. El primero, se produce después de superar la iniciativa autonómica por el artículo 151, es decir, bajo el régimen provisional o preautonómico, y prácticamente finalizada la elaboración del Estatuto por las Cortes. El segundo momento, responde después de celebradas las primeras elecciones autonómicas de Andalucía (22 de mayo de 1982), y previa a la aprobación de la Ley de Bibliotecas (Ley 8/1983, de 3 de noviembre) por el Parlamento de Andalucía aunque, el acuerdo tomado por la Comisión Mixta de Transferencias es en junio de 1983, y el Real Decreto aparece publicado en el B.O.E. el 11 de mayo de 1984.

A) Real Decreto 1.075/1981, de 24 de abril

En este Real Decreto se designan tanto las competencias y funciones, como bienes, derechos obligaciones, el personal adscrito y los créditos presupuestarios. En el artículo segundo se designan las competencias y funciones (modificando, en consecuencia la legislación estatal al respecto) de la siguiente manera:

—Las correspondientes al Centro Nacional de Lectura (artículo 2.1.1; 2.1.2 y 2.1.3).

—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, de forma que

queden coordinados los intereses culturales comunes (artículo 2.1.3).

—Depósito legal de libros e ISBN (artículo 2.2).

—Tesoro Bibliográfico (artículo 2.3).

B) Real Decreto 864/1984, de 20 de febrero

Hasta el momento es la normativa que cierra el traspaso de transferencias en materia de cultura. En el mismo se determinan las funciones, y al igual que el anterior se establecen las dotaciones de bienes, de personal y crediticias para llevar a cabo la prestación. Las diferentes funciones transferidas según la Constitución, el Estatuto de autonomía, y en definitiva los criterios que rigen la dinámica, en general, de traspasos de competencias en las materias que estamos considerando básicamente, son las siguientes:

1º Funciones que asume la Comunidad autónoma: Todas las funciones sobre el "tesoro bibliográfico y documental", sobre los "archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal". La ejecución de la legislación del Estado, cuya gestión y administración en estas últimas materias también corresponderá a la Junta, en los términos de un convenio firmado con el Ministerio de Cultura. Todas las funciones en materia de fomento de promoción de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, con especial referencia, entre otras al libro, según los extremos constitucionales y estatutarios ya comentados.

2º Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado: en cuanto a las de carácter específico, están los convenios de gestión de las bibliotecas, por ejemplo, según el punto anterior. Y, actuar subsidiariamente aplicando la legislación estatal en bibliotecas y Tesoro Documental y Bibliográfico —entre otros—, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149.1.28º y artículo 149.2 de la Constitución, cuando la Comunidad autónoma no ejercite sus competencias en este orden. Las de carácter genérico son aquellas que tienen un ámbito estatal y que alcanzan a todas las incluidas en este Real Decreto.

3º Funciones en que han de concurrir la

Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma y forma de cooperación: la recíproca y permanente comunicación de todas sus actuaciones administrativas en materia de protección y defensa, por ejemplo, del Tesoro Documental y Bibliográfico en Andalucía, y la labor de catalogación e inventario del mismo. La comunicación cultural, según lo previsto en el artículo 149.2 de la Constitución, mediante acuerdos entre la Comunidad autónoma y el Ministerio de Cultura. Y, por último, el establecimiento de convenios cuando se crean convenientes en aquellas actividades concurrentes para el fomento de la cultura.

5. La formación del Sistema Bibliotecario de Andalucía: La Ley de Bibliotecas de Andalucía y el desarrollo normativo

En el análisis de la formación del "Sistema Bibliotecario de Andalucía", en los términos que lo hemos definido en otro lugar,¹⁶ intervienen una serie de factores que forman parte de las "políticas culturales". Estos factores en líneas generales son los siguientes:

a) Las propuestas de "acción políticas" en materia de cultura y en particular en bibliotecas, de los partidos políticos, bien derivadas de sus presupuestos ideológicos, bien por compromisos en programas electorales, en programas de gobierno. La acción política o las "políticas culturales" tendrían una concreción territorial (Estado, Comunidad autónoma y Municipio) y dos niveles básicos: la elaboración de normativas jurídicas de distinto rango (a nivel estatal o autonómico); y el desarrollo de acciones dentro de los presupuestos jurídicos establecidos. En definitiva, se trata de la plasmación de la llamada "voluntad política", que no sólo tiene una manifestación jurídica expresa, sino una "inversión económica" que como tal, se acerca a los mismos principios que tienen las llamadas "políticas sociales". Donde no se establece una relación de equilibrio entre las inversiones a realizar, beneficiarios, y contraprestaciones de los mismos. Los resultados de las inversiones en cultura —mobiliarias o no— difícilmente pueden ser sólo cuantifi-

cables.

b) La situación de la demanda social, que viene dada tanto por la situación de la "infraestructura mobiliaria" cultural, la situación objetiva de la población (por ejemplo, grados de instrucción) y, finalmente, las aspiraciones o necesidades sociales. Estas se pueden distinguir entre lo que podríamos llamar "desarrollo cultural", es decir, iniciación de una actividad cultural; y "animación cultural", o dinámicas de potenciación cultural. En definitiva, se trataría de la relación oferta (de actividades de los poderes públicos), y demanda (de particulares, de asociaciones y colectivos de diversa índole). Por tanto, es posible aproximarse después de esta relación de oferta-demanda (poderes públicos-sociedad), de esta interacción, al grado de dirigismo e intervención cultural de los poderes públicos, y al grado de satisfacción de las demandas por parte de la sociedad.

c) El tercer factor hace referencia al grado de institucionalización de las "políticas culturales", y que estas se encuentran en esas recomendaciones de los pactos internacionales de derechos humanos. El alcance de la constitución de las mismas —competencias y funciones— (incluidos los Estatutos de autonomía y los Reales Decretos de Transferencias), y los instrumentos para la ejecución de las mismas, es decir, las organizaciones específicas (Ministerio, Consejería o Departamento de Cultura), los servicios administrativos y recursos con los que cuentan, como ya se ha expuesto anteriormente.

5.1 La elaboración de la Ley de Bibliotecas de Andalucía

Aprobado el Estatuto de autonomía de la Comunidad, mediante referéndum en octubre de 1981, quedó constituida formalmente tras su promulgación como Ley Orgánica y por tanto con rango semiconstitucional. El 22 de mayo de 1982 se celebran las primeras elecciones al Parlamento de Andalucía, del cual sería elegido el Presidente de la Junta, y éste nombraría al Consejo de Gobierno (a los consejeros). El

16. MARQUEZ CRUZ, Guillermo, Comunicación citada en la nota (1).

comportamiento político expresado por el electorado andaluz, confiere la mayoría absoluta en la cámara autonómica al PSOE y representación parlamentaria a Alianza Popular, a UCD, al Partido Comunista de Andalucía, y al PSA-Partido Andaluz.¹⁷

La materialización de las "políticas culturales" corresponde al PSOE al detentar el gobierno autónomo y la mayoría parlamentaria, aunque en determinadas materias, según el rango normativo tienen que ser aprobadas en el Parlamento de Andalucía y por lo tanto, con la intervención del resto de las fuerzas políticas representadas. Este es el caso de la Ley de Bibliotecas, y donde no vamos a entrar en el análisis de los documentos programáticos de los diferentes partidos del "arco parlamentario andaluz" en 1982, ya que no alcanzan el nivel de concreción técnica necesaria, sino que expresan acciones generales de fomento en materia cultural o de dotaciones bibliotecarias, en su caso.¹⁸

La promulgación de una Ley de Bibliotecas de ámbito de aplicación en Andalucía es como consecuencia de las competencias exclusivas en esta materia (artículo 13.28^a del Estatuto). Los trabajos en el Parlamento de Andalucía — que es el que tiene la potestad legislativa, y el Consejo de Gobierno la reglamentaria y la ejecutiva— de la citada Ley siguieron el siguiente calendario:¹⁹

—Después de la investidura del Presidente de la Junta de Andalucía, Rafael Escuredo en agosto de 1982, comienzan los trabajos de elaboración de un borrador en la Consejería de Cultura.

—Entre finales de 1982 y marzo de 1983 se realizan una serie de reuniones con directores de Centros Provinciales Coordinadores de

Bibliotecas, de Bibliotecas Públicas, de Bibliotecas Universitarias y además, con representantes de la Asociación de Bibliotecarios de Andalucía, participando del contenido del borrador de la Ley.

—Tramitación jurídica previa como todo proyecto legislativo, y aprobación por el Consejo de Gobierno para su remisión al Parlamento de Andalucía para iniciar la tramitación parlamentaria de iniciativa legislativa, según el Estatuto, en mayo de 1983.

El 13 de junio de 1983 la mesa del Parlamento aprueba la publicación en el B.O.P.A. el Proyecto de Ley de Bibliotecas, remitido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (17 de junio de 1983).

—Enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Comunista (19 de septiembre de 1983).

—Enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Bibliotecas, presentadas por los grupos parlamentarios: Centrista de Andalucía; Alianza Popular de Andalucía; Comunista de Andalucía (22 de septiembre de 1983).

—Debate de la enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Comunista de Andalucía (27 de septiembre de 1983).

—Informe de la Ponencia de la Ley de Bibliotecas a la Comisión de educación y Cultura (13 de octubre de 1983).

—Dictamen de la Comisión de Educación y Cultura al Proyecto de Ley de Bibliotecas (21 de octubre de 1983).

—Enmiendas y votos particulares que se mantienen al Proyecto de Ley de Bibliotecas, por parte de los grupos parlamentarios: Centris-

17. Los resultados de las elecciones del 22 de mayo de 1982 para cubrir los 109 escaños en el Parlamento de Andalucía son los siguientes: Participación (66%). PSOE (52,2% de los votos) y 66 escaños. AP (17,6%) y 17 escaños. UCD (13%) y 15 escaños. PCA (8,5%) y 8 escaños. PSA-PA (5,4%) y 3 escaños. El resto de los partidos obtuvieron el 3,1% de los votos.

18. En el Curso 1985-86, el autor de este artículo impartió un Seminario de Estudios: "Sociología de la

Lectura y de la Biblioteca", en la E. U. de Biblioteconomía y Documentación, en el que se constituyó un grupo de trabajo para el estudio sobre "Las propuestas de políticas culturales de los partidos políticos en España".

19. Entre paréntesis figura la fecha de publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* de los proyectos y enmiendas; y de los debates aparece la fecha correspondiente al *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*.

ta, de Alianza Popular y Comunista (4 de noviembre de 1983).

—Debate del Proyecto de Ley de Bibliotecas (25 de octubre de 1983).

—Aprobación en el Parlamento de Andalucía en la sesión plenaria de los días 25 y 26 de octubre de 1983 y promulgada por el Presidente de la Junta, con el número de Ley 3/1983, de 3 de noviembre, de bibliotecas, en el B.O.J.A nº 89 de 8 de noviembre de 1983.

5.1.1 El Proyecto de ley de Bibliotecas

La Comunidad Autónoma de Andalucía es la segunda de las comunidades que va a promulgar una Ley de Bibliotecas en virtud de sus competencias y capacidad legislativa y ejecutiva.

La primera comunidad que promulga una Ley de Bibliotecas "autonómica", será Cataluña (Ley 3/1981, de 22 de abril) y que sin duda, marca un punto de referencia, no solamente por las líneas en las que se enmarca el sistema bibliotecario de Cataluña, sino porque sienta un precedente para futuras leyes de la misma naturaleza y materia. Es una Ley que va a ser recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado, por considerar que el artículo 13.2 de la citada Ley podía incurrir en inconstitucionalidad, acerca de la formación y titulación exigida para el acceso del personal técnico bibliotecario.²⁰ Esta Ley catalana cons-

ta de catorce artículos, más las disposiciones adicionales, transitorias y finales, distribuidos en tres títulos. El primero establece el Sistema Bibliotecario de Cataluña, y el segundo, la organización de las bibliotecas.²¹ Este sistema está constituido por los siguientes organismos (según el artículo 4º):

"Las bibliotecas que según el artículo segundo entran en el ámbito de ésta Ley. Las hemerotecas y las secciones hemerográficas. El Consell de Bibliothèques. El Institut Català de Bibliografia".²² A su vez se crea la Biblioteca de Cataluña con el carácter de "biblioteca nacional". Respecto a la organización de las bibliotecas, el personal tendrá la cualificación técnica necesaria, señalando que (artículo 13.2) "el personal técnico bibliotecario deberá contar con la formación y la titulación de la Escuela de Bibliología de Barcelona, o las que pueda determinar el Govern de la Generalitat, siempre que sean de rango equivalente". Este punto será el objeto del recurso de inconstitucionalidad al que antes aludíamos. Por último, se crea el Consell de Bibliothèques como órgano consultivo y asesor en las materias relacionadas con el sistema bibliotecario de Cataluña.

El proyecto de Ley de Bibliotecas de Andalucía, sigue de cerca la estructura de la Ley catalana e incluso en la extensión del articulado y en la disposición de los títulos. Prácticamente la estructura del proyecto se mantie-

20. El Recurso de inconstitucionalidad nº 221/1981 fue promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 13.2 y disposición transitoria segunda, apartado 1º de la Ley de la Generalidad de Bibliotecas nº 3/81, de 22 de abril sobre Bibliotecas. El recurso pretende: a) La declaración de inconstitucionalidad del artículo 13.2 de la ley 3/1981 porque viola el principio de igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a la función pública, reconocido en el artículo 23 de la Constitución, el artículo 149.1.18 y el 149.1.30 de la propia norma. b) La disposición transitoria segunda, impone a los funcionarios actuales el deber de acceder a una determinada formación y titulación. Ello supone dar a la Ley una eficacia retroactiva que afecta al derecho al cargo de funcionario e infringe el artículo 9.3 de la Constitución y la disposición transitoria quinta del Estatuto de Cataluña.

21. La estructura de la Ley de Bibliotecas de Cataluña es la siguiente: Exposición de Motivos. Título Preliminar. Título 1º, del Sistema Bibliotecario de Cataluña. Capítulo 1º Clasificación de las bibliotecas y los organismos Capítulo 2º las bibliotecas públicas y las de servicio público. Título IIº, de la organización de las bibliotecas. Capítulo 1º del Personal. Capítulo 2º del Consell de Bibliothèques. Disposición Adicional Disposiciones Transitorias. Disposición Final.

22. El artículo 2.1 de la LBC, dice: Las bibliotecas pueden ser privadas, públicas y de interés público. a) Las bibliotecas privadas son las de propiedad —individual o colectiva— privada destinada al uso de sus propietarios. b) Biblioteca pública es la creada y mantenida por organismos públicos y que presta servicio público. c) Bibliotecas de interés público es la creada por personas físicas o jurídicas privadas y que presta servicio público.

ne tanto en el *informe* de la Ponencia, en el *dic-tamen* de la Comisión de Educación y Cultura, y finalmente en la propia Ley:

- Exposición de Motivos
- Título Preliminar
- Título Primero (Del Sistema Bibliotecario de Andalucía)
- Capítulo I^o (Disposiciones Comunes)
- Capítulo II^o (De los Organos del Sistema Bibliotecario)
- Capítulo III^o (De las Bibliotecas)
- Título Segundo (Del personal)
- Disposición Adicional
- Disposición Transitoria
- Disposiciones Finales

En el mismo se define el concepto de "bibliotecas de uso público" para a partir de aquí establecer qué órganos y centros bibliotecarios constituyen el Sistema Bibliotecario de Andalucía. Los órganos son el servicio de bibliotecas de la Consejería de Cultura, el Consejo Andaluz de Bibliotecas, y la Comisión Asesora de Bibliotecas, que sería suprimida tras la aceptación por parte de la Ponencia de una enmienda presentada por el Grupo de AP donde sus funciones quedaban reflejadas en el Consejo de Bibliotecas. En cuanto a los centros bibliotecarios, se considera a la Biblioteca de Andalucía como "biblioteca central del sistema" y todas las bibliotecas de uso público y de competencia autonómica que existen, actualmente, o que se creen, en el futuro, en el territorio de Andalucía, cualquiera que sea su titularidad.

5.1.2 Las Enmiendas a la totalidad de la Ley de Bibliotecas y su debate en el Pleno del Parlamento de Andalucía.

De los cinco grupos parlamentarios presentes en el Parlamento de Andalucía, solamente —aparte del Socialista que defiende el proyecto— participan a través de "enmiendas y votos particulares" en la elaboración de la Ley los grupos Comunistas, de Alianza Popular, y Centristas, con la excepción del Grupo Andalucista.

El Grupo Comunista plantea una "enmienda a la totalidad" y, por tanto, la devolución del *proyecto* al Consejo de Gobierno para que cubra los vacíos que a su entender existían en el Proyecto de Ley, justificándolos de la siguiente manera:

"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".²³

La "enmienda a la totalidad", plantea cuestiones tanto de índole técnico que no serían sólo de tratamiento en la Ley, sino en un desarrollo reglamentario de la misma, y cuestiones de "política cultural", es decir, que propuestas de carácter político tengan una vertebración e intervención administrativa dentro del marco jurídico. En el *debate* de la citada enmienda, intervendrán el Consejero de Cultura (Román Guerrero), el diputado comunista por Jaén (Anguila Peragón) en su defensa, y por el resto de los Grupos Parlamentarios, el socialista López y López (diputado por Sevilla), el aliancista Del Río y García de Sola (diputado por Cádiz), y Sanz de la Escalera del centrista (diputado por Huelva).

El debate se centra por parte del Consejero y

23. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (en adelante B.O.P.A.), nº 28 de 19 de septiembre de

del representante del Grupo Socialista en la no existencia de un texto de Ley alternativo por parte del Grupo enmendante, y por éste en la reiteración de los argumentos que expresaron la misma. Pero sin duda, en el debate se expresaron algunos conceptos clarificadores de la verdadera dimensión de la Ley, como de una serie de aspiraciones o propuestas de intervención que ni la Ley recogerá y que la administración autonómica —en aquel momento— no estaba dispuesta a asumir.

De las intervenciones de los representantes de los Grupos Parlamentarios y del Consejo de Gobierno, queremos destacar, dos aspectos significativos, tanto sobre la defensa de la Ley como de la defensa de la enmienda a la totalidad. El Consejero de Cultura después de un análisis de la situación bibliotecaria en Andalucía, del alcance de competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia y, el propósito de la Ley, destaca la forma de materializar un derecho como es el del acceso de todos los ciudadanos a la cultura, en relación al aspecto más relevante de la intencionalidad de la Ley:

"Para garantizar este derecho, se utiliza un concepto que actúa en esta Ley por primera vez, como la piedra fundamental de todo el sistema, el concepto de Biblioteca de Uso Público (...). El que los ciudadanos tengan derecho a la biblioteca significa que existe la obligación de poner a disposición del público todas aquellas bibliotecas financiadas directa o indirectamente con dinero público y, como una consecuencia de lo que se ha dicho, el derecho y la obligación del poder político de garantizar y articular el derecho a la lectura significan de forma inmediata, el derecho y la obligación del poder político de organizar, homologar y articular, lo que hemos llamado el servicio de la Biblioteca de Uso Público. Esta es justamente, señoras y señores Diputados, la clave interpretativa de

todo el Proyecto de Ley.

El concepto de Biblioteca de Uso Público, entendida 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 o no de interés público. Según creemos, pone al descubierto lo fundamental, que el poder político, residenciado en esta Cámara, pueda actuar sobre todas aquellas bibliotecas que deban 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, del personal, etc. En una palabra, la aplicación coherente y sostenida del concepto de Biblioteca de Uso Público y la consecuencia de la aplicación de esta Ley y de su desarrollo reglamentario, llevará a una homologación técnica de las distintas unidades del servicio. Esta homologación es el terreno sobre el que han de reposar las actividades de cooperación interbibliotecaria que la Consejería de Cultura determinará. En ese momento podrá decirse, con verdad que Andalucía cuenta con un sistema bibliotecario".²⁴

El diputado del Grupo Comunista, Anguita Peragón, defensor de la enmienda del mismo, plantea la necesidad de la Ley y se hace eco de ella no solamente por la situación real (en 1983) del panorama bibliotecario andaluz, sino por opiniones de contraste, como la de la Asociación de Bibliotecarios de Andalucía.²⁵ Insistirá en la necesidad de recoger aspectos en la Ley como los bibliobuses, el horario de las bibliotecas, centrandó el debate en los aspectos económicos y en la profesionalidad diciendo que:

24. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía (en adelante D.S.P.A.), de 27 de septiembre de 1983, p. 1102-1103. El diputado por Jaén, Manuel Anguita Peragón del Grupo Parlamentario Comunista, señala el interés manifestado, no sólo por la situación cultural de Andalucía, sino por los profesionales de las bibliotecas que en las dos primeras Jornadas de 1981 (Granada) y 1982 (Cór-

do) lo pusieron de manifiesto. Ponencias y Comunicaciones de las *Primeras Jornadas Bibliotecarias de Andalucía* (Granada, junio de 1981), Granada, Universidad, Secretariado de Publicaciones, 1982.

25. D.S.P.A., de 27 de septiembre de 1983, p. 1101. Intervención de Rafael Román Guerrero, Consejero de Cultura.

"Si no se contempla en esa Ley de Bibliotecas, si no se toca a fondo, sin vaguedades y sin ambigüedad, el sistema económico que van a tener las bibliotecas, el sistema participativo que nosotros estamos pidiendo que de verdad, sea participativo desde la base, y no desde arriba, y vuelvo a decir que me sospecho que pueda haber ahí, creemos que estamos creando una estructura de muchos cargos por lo alto y poca participación por la base. Si no se crea un cuerpo de técnicos que están dedicados a las bibliotecas, que estamos viendo lo que está pasando, que yo conozco bibliotecas en las que llegas y es un almacenamiento total de libros (...). Entonces, si no nos basamos en puntos básicos y fundamentales, como es participación, como es hacer una Ley que esté mirando a la base, y no solamente a la altura, como es el espíritu de este Proyecto de Ley que se nos está presentando, y si, a la par (...), no estamos viendo un personal cualificado, suficientemente cualificado y con dedicación a la biblioteca, pues entonces estamos diciendo, por una parte, que se necesita, que es urgente, que hay que ver la necesidad que tiene Andalucía de tener un sistema bibliotecario en condiciones, y, por otra parte no se está dotando de los medios suficientes para que funcione adecuadamente".²⁶

En la contestación del Consejero de Cultura a ésta intervención, aludirá a la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Comunista al artículo 15 del Proyecto de Ley en la que sistematizada la creación de una "plantilla de funcionarios adscritos al Servicio de Bibliotecas que serán los encargados de los servicios de las bibliotecas de titularidad pública creadas o por crear".²⁷ La argumentación del Consejero de Cultura de no asumir la administración autonómica la creación de un "cuerpo de bibliotecarios" propios, se expresaba en los siguientes términos:

"En definitiva, lo que se plantea es que la Junta de Andalucía cree una plantilla de funcionarios del servicio de bibliotecas, que sean los encargados de los servicios de bibliotecas de todas las bibliotecas de titularidad pública, creadas o por crear, en definitiva, hemos metido de rondón con unas oposiciones patrióticas, que posteriormente se contemplan, a seiscientas o mil personas de plantilla en la Junta de Andalucía por virtud de esta enmienda al artículo 15 del Grupo Comunista. Evidentemente, luego se habla de los auxiliares titulados. Esos auxiliares titulados no existen, no hay título de bibliotecario y no hay tampoco auxiliares titulados, lo que hay son encargados de biblioteca, justamente a estos encargados de biblioteca no se les hace ningún tipo de referencia, y posteriormente se hable de los ayudantes de biblioteca que aquí se entiende que es el personal auxiliar, y estos ayudantes de biblioteca son justamente aquellos que tienen en las bibliotecas ordinarias una cualificación de un nivel de titulación. Por tanto, creo que esta enmienda que contemplaría este aumento de gasto para la Junta absolutamente tremendo, inabarcable en los actuales momentos, no puede sino indicarnos, pues, una ignorancia (...), que va yo creo, incluso contra el prestigio de este Parlamento que se nos intente plantear una enmienda que afecte a seiscientas o mil personas, que de rondón, puedan ser situadas como funcionarios de la Junta de Andalucía cuando en la práctica son funcionarios, hoy ya algunos de las diputaciones y la mayor parte de ellos de las corporaciones locales y, ¿qué sucede (...) con el resto de los funcionarios? aquí para nada se habla de los funcionarios que podrían atender las bibliotecas de Andalucía, o de aquellos funcionarios que sean de los cuerpos facultativos de bibliotecas. Estos funcionarios no existen, las bibliotecas de Andalucía, según esta enmienda, tendrían que estar dirigidas por un auxiliar titulado o un diplomado, cuando se cree la Escuela de

26. D.S.P.A. de 27 de septiembre de 1983, p. 1107. Intervención del diputado Manuel Anguita Peragón (Grupo Comunista).

27. B.O.P.A. nº 49, de 22 de septiembre de 1983, p. 810. Enmienda nº 76 al art. 15 del Grupo Comunista.

Biblioteca.²⁸ Por tanto, creo en éste sentido esta enmienda, que, naturalmente, ha sido presentada con las mejores voluntades, es un disparate jurídico, un disparate administrativo, que no puede ser asumido por el Gobierno".²⁹

El enmendante, Anguita Peragón, contesta a la alusión del Consejero de Cultura por discutir en el momento menos indicado las enmiendas al articulado, ya que lo que se está discutiendo es la enmienda a la totalidad. Para resaltar más adelante, que "simple y llanamente, si el señor Consejero, si la Junta entiende que se puede montar un sistema bibliotecario eficaz en Andalucía y no andarnos con folklore y no andarnos ya con más cantos lastimeros a la situación de desierto cultural en Andalucía, y decir que no se puede crear puestos de trabajo para señores que sean técnicos en la materia, es como si me dice que tiene que crear escuelas, pero que la Junta de Andalucía no puede nombrar a maestros. Estamos ante algo que es bastante serio y que es bastante grave".³⁰

Lo que si es cierto es que no se conoce —es decir, públicamente— cual es la situación de los profesionales en las bibliotecas públicas de Andalucía, no solamente por la titulación, sino por la relación administrativa, salario, y posibilidades de promoción y de movilidad profesional. Posiblemente, los datos recogidos en el trabajo de campo del llamado "Atlas Bibliotecario de Andalucía", que después ha quedado en la "Guía de Bibliotecas de Andalucía" (Sevilla 1985), dieran alguna respuesta a las preguntas que nos hacemos, y si no, la situación tras cuatro años de estar promulgada la Ley de Bibliotecas debe ser conocida con precisión.

La enmienda a la totalidad del Grupo Comunista no prospera al ser rechazada por ochenta votos en contra, cuatro a favor, y una abstención.

5.1.3 Las enmiendas al articulado de la Ley de Bibliotecas, el Informe de la Ponencia, y el Dic-

támen de la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento de Andalucía

En total las enmiendas al articulado al Proyecto de Ley es de setenta y ocho, de las cuales cuarenta y dos son del Grupo Parlamentario Centrista, diez del Aliancista, y veintiséis del Comunista. Las enmiendas que son de distinta naturaleza, de adición, de adición de nuevo artículo, supresión, modificación, modificación sistemática, y de error ortográfico, apenas modificarán sustancialmente el contenido de la Ley, salvo correcciones de estilo o concrección de algunos párrafos. Recogemos, en síntesis, aquellas enmiendas que serán consideradas para su defensa en el Pleno del Debate de la Ley, y sobre las que va a polarizar las diferencias de los Grupos Parlamentarios de oposición con el proyecto del Gobierno socialista:

a) Las enmiendas más significativas del Grupo Centrista se quedan reducidas a tres aspectos básicamente, pero que serán rechazadas:

—La creación del Instituto Andaluz de Bibliografía (enmiendas nº 24 y nº 29 en la que desarrolla las competencias del mismo).

—La consideración de centros bibliotecarios a las "Hemerotecas, y demás secciones hemerográficas" (enmiendas nº 24 y nº 38).

—La creación de una Escuela de Bibliotecarios Andaluces, cuyo título sería requisito para su integración en una Biblioteca Pública (enmienda nº 40).

Estas tres consideraciones están recogidas prácticamente en la Ley de Bibliotecas de Cataluña, con la particularidad de que no tiene en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el tercer punto que aporta.

b) Por parte del Grupo de Alianza Popular, solamente destacar que sus enmiendas nº 48 y nº 49 serán aceptadas al proponer la supresión

28. La E. U. de Biblioteconomía y Documentación, de la Universidad de Granada, comenzaría su primera promoción en el curso 1983-84, cuando se estaba elaborando la Ley de Bibliotecas.

29. D.S.P.A., de 27 de septiembre de 1983, p. 1110-

1111. Intervención del Consejero de Cultura.

30. D.S.P.A., de 27 de septiembre de 1983, p. 1111. Intervención de Manuel Anguita Peragón (Grupo Comunista).

de la Comisión Asesora de Bibliotecas, que aparece en el Proyecto, y que considera que sus funciones consultivas pueden ser asumidas por el Consejo Andaluz de Bibliotecas, tal como lo regula la Ley de Bibliotecas de Cataluña. Esa Comisión Asesora estaba inspirada en la Junta Asesora de Bibliotecas del Ministerio de Cultura (regulada por la Orden de 12 de enero de 1981), por lo que podía parecer redundante mantener dos órganos asesores o consultivos.

c) El Grupo Comunista, a pesar de la enmienda a la totalidad de la Ley, presenta enmiendas al articulado, entre las que destacan las siguientes cuestiones:

—Sobre la composición que deben de tener los Centros Coordinadores de Bibliotecas, proponiendo una Junta de Dirección Provincial, donde estén integrados diversos organismos y entidades (enmienda nº 58).

—Permitir la ampliación de nuevas secciones en las bibliotecas, como "fonotecas, videotecas, etc." (enmienda nº 71).

—Que los centros bibliotecarios estén regidos por una "Junta de Dirección" (enmienda nº 72 y nº 74).

—La creación de una "red de bibliobuses" para cubrir los puntos de lectura que no sean permanentes (enmienda nº 73).

—La creación de una plantilla de funcionarios adscritos al Servicio de Bibliotecas, constituida por los bibliotecarios en ejercicio que superen los cursos de cualificación que la Consejería programe, y en un futuro por los diplomados de la Escuela de Biblioteconomía. Además, de la dirección técnica de estos diplomados en los centros bibliotecarios superiores a 20.000 habitantes, centros comarcales, y centros coordinadores (enmienda nº 76).

No obstante, tras el Informe de la Ponencia,³¹ y después del paso por la Comisión de Educación y Cultura, el Dictamen resultante sí va a recoger algunas cuestiones subyacentes

en las enmiendas pero que no van a ser recogidas en sus extremos, y de alguna manera en el desarrollo normativo posterior de la Ley.

De las setenta y ocho enmiendas presentadas solamente cincuenta y seis serán admitidas para ser defendidas en el Pleno para el debate del Dictamen de la Ley, de las cuales, treinta y dos, y una de ellas in voce del Grupo Centrista; tres del Aliancista; y doce del Comunista.

5.1.4 El Debate del Proyecto de Ley de Bibliotecas en la sesión plenaria del Parlamento de Andalucía del 25 y 26 de octubre de 1983.

El Debate se centra básicamente sobre los aspectos que hemos señalado en el punto anterior, destacando que en el Pleno la participación de los diputados regionales en la aprobación del articulado de la Ley oscila, de un total de 109 parlamentarios, entre los 78 presentes como máximo (71,5%) para votar los artículos 5º y 6º de la Ley, y los 52 diputados en la Cámara como mínimo (47,7% del total) para votar el artículo 11º.

a) La propuesta del Grupo Centrista de la inclusión dentro del Sistema Bibliotecario de Andalucía, del Instituto Andaluz de Bibliografía (como recoge la Ley de Bibliotecas Catalana), no prospera, argumentando en su contra el Grupo Socialista que las hipotéticas funciones están recogidas en el artículo 8.3 de la Ley, en el que se señala, que "la Biblioteca de Andalucía estará encargada de elaborar y difundir la información bibliográfica sobre la producción editorial andaluza", y que por tanto no es necesario. A pesar, que la citada Ley de aquella Comunidad en su artículo 7.2 especifica unas funciones de ese Instituto que son las mismas que la Andaluza recoge en el artículo y punto citado, pero con la particularidad de que esa "información bibliográfica" no queda acotada a la producción editorial catalana, sino que se deduce el carácter general de la misma. Ade-

31. La Ponencia está formada por los miembros de los siguientes grupos parlamentarios: Gervasio M. Fernández Palomeque, diputado por Cádiz (Grupo Socialista); Angel Gómez Fuentes, diputado por

Almería (Grupo Aliancista); Emiliano Sanz de la Escalera, diputado por Huelva (Grupo Centrista), y Manuel Anguita Peragón, diputado por Jaén (Grupo Comunista).

más, se crea como institución autónoma, pero vinculada a la Biblioteca de Cataluña.

Igualmente sucede con la inclusión específica de "hemerotecas y secciones hemerográficas", que es rechazada explícitamente, porque entre las funciones de la Biblioteca de Andalucía se recoge —dentro del precepto genérico de "recoger, conservar y difundir (...) toda la producción impresa—, y porque en las bibliotecas de uso público deberá haber una "sección de publicaciones periódicas".

b) La propuesta del Grupo Comunista sobre el carácter participativo de la Junta Directiva Provincial de los Centros Coordinadores de Bibliotecas, no prosperará. Los argumentos del Grupo Socialista, se centran en que es un órgano que a pesar de la denominación y composición que aparece en el Reglamento del Servicio Nacional de Lectura (Decreto de 4 de julio de 1952), "es un organismo fundamentalmente técnico [en la Ley de Bibliotecas de Andalucía], puesto que él va a recibir por delegación, las atribuciones propias del Servicio de Bibliotecas de la Consejería de Cultura".³²

En la misma línea que la propuesta anterior, este Grupo proponía que los centros bibliotecarios tuvieran una Junta de Dirección donde pudieran estar organismos y entidades con implantación en la vida cultural de la población, un representante del profesorado, y los responsables de las secciones de la biblioteca. En el Pleno es rechazada la propuesta, aludiendo el defensor del Proyecto de Ley, que no era bueno desde la misma "recoger y encorsetar toda la inmensa posibilidad sugeridora de iniciativas, de ideas participativas que en torno a la biblioteca pueden darse".³³ No obstante, en la Orden de 3 de junio de 1986 por la que se aprueba el concierto para la creación de una Biblioteca Pública y Reglamento, éste, en su artículo 4º establece que el gobierno de la Biblioteca se regulará por un "régimen mixto" de Junta y dirección técnica. El artículo 5º regula la composición participativa de la *Junta de la Biblioteca Pública Municipal*, con tres

miembros natos y dos electivos: los representantes de la corporación municipal (alcalde y concejal de cultura), y el bibliotecario responsable; y los electivos, "aquellos vecinos del término municipal que hayan demostrado mayor interés por la Biblioteca y la cultura en general". En este caso, no se incluyen organismos o asociaciones, sino personas físicas.

Otras enmiendas del Grupo Comunista, como la cuestión de los "horarios", o los "bibliobuses", la Ley se hace eco de ambas, al introducirse en el Dictamen de la Comisión. En el artículo 11, segundo inciso, el horario y las condiciones técnicas quedarán regulados mediante Reglamento. Respecto a la segunda, también la Ley en el artículo 12.2 habla de "servicios bibliotecarios fijos o móviles", por lo que el bibliobús será una opción de *política cultural*.

Por último, uno de los puntos más polémicos de la Ley es el referente al personal y a su cualificación técnica. Tanto el Grupo Parlamentario Centrista como el Comunista presentan sendas enmiendas (las nº 40 y nº 76), donde plantean la necesidad de que el personal sea diplomado por una Escuela de Bibliotecarios (según la enmienda Centrista), o de Biblioteconomía (según la enmienda Comunista), y la creación de un plantilla de funcionarios adscritos al servicio de bibliotecas, que serán los encargados de los servicios de las bibliotecas de titularidad pública creadas o por crear. La polémica ya abierta al principio del proceso parlamentario de la Ley, con la intervención del Consejero de Cultura antes de tratarse estas enmiendas ni siquiera en Comisión, vuelve con los mismos planteamientos. El Consejero de Cultura reafirma en el Pleno del Debate del Proyecto de Ley que no es competencia de la Junta de Andalucía crear esta plantilla de funcionarios sino que:

"Es nuestra competencia regular el nivel, las condiciones, etc., del personal que tiene que cubrir esas bibliotecas públicas de distintas titularidades. Aquí se habla de la titularidad

32. D.S.P.A., de 25 de octubre de 1983, p. 1272. Intervención de Hernández Palomeque (Grupo Socialista).

33. D.S.P.A., de 25 de octubre de 1983, p. 1290. Intervención de Hernández Palomeque (Grupo Socialista).

pública, sin embargo, según se plantea por el Grupo Parlamentario Comunista, es una plantilla de funcionarios de la Junta de Andalucía. Veán ustedes el final de la enmienda: "las retribuciones, el nivel de la plantilla y sus diferentes cualificaciones se atenderán a lo dispuesto en la vigente Ley de Régimen Local". En definitiva, la Junta de Andalucía crea una plantilla de funcionarios que atiende las bibliotecas públicas de los ayuntamientos y de las diputaciones, y las retribuciones y el nivel de la plantilla lo fijan las diferentes corporaciones locales. Creo que ésto es, con todos mis respetos al señor interviniente, y le tengo mucho, un verdadero disparate legal que no tiene por donde tenerse en pie".³⁴

De la Ley se desprende que el alcance de la administración autonómica es la potestad legislativa y reglamentaria sobre los centros bibliotecarios independientemente de su titularidad, pero sin asumir directamente gestión de centros —con personal propio—, excepto la Biblioteca de Andalucía que es la única de la que se desprende la titularidad, dirección y gestión directa y exclusiva por parte de la Junta de Andalucía (Consejería de Cultura). También es de suponer, que exista personal con la cualificación técnica en materias como Biblioteconomía, Documentación, y otras relacionadas con la responsabilidad de planificar, asesorar, etc., en los Centros Coordinadores Provinciales con las funciones propias del Servicio de Bibliotecas de la Consejería, tal como señala la Ley.

No obstante, a pesar de que el Proyecto presentado por el Consejo de Gobierno recogía en éste punto de referencia al Personal, un escueto artículo 15, diciendo que "las bibliotecas y centros comprendidos dentro del ámbito de la presente Ley estarán servidos por personal, en número suficiente y con la cualificación y nivel técnico que exijan las diversas funciones, de acuerdo con las normas que establezca la Consejería de Cultura".³⁵ La Ley saldrá mejorada, al menos en este aspecto del personal —de como entró—, tras el proceso parlamentario de aprobación de la misma. Queda

ampliado el artículo 15, y se introducen dos Disposiciones Transitorias; la primera, expone el compromiso de la Consejería de promover ante los organismos competentes la creación de Escuelas y Facultades de Biblioteconomía y Documentación; y en la segunda, que la Consejería arbitrará las medidas oportunas del reciclaje del personal según el artículo 15, una vez superadas las pruebas que la misma determine.

5.2 Comentario sistemático de la Ley de Bibliotecas de Andalucía y desarrollo normativo

En este comentario no pretendemos hacer un análisis jurídico, cuando aludimos al concepto de "comentario sistemático". Solamente exponer algunos aspectos de lo que se puede llamar derecho autonómico comparado, es decir, ver la relación con otros ordenamientos iguales, a la vez que comentar qué aspectos normativos se han ido desarrollando de la misma. En este caso, hacemos la referencia a la Ley de Bibliotecas de Cataluña de 1981 (en adelante LBC), que al ser la primera, inspira en parte la Ley de Andalucía. No efectuamos ninguna referencia a la tercera Ley de Bibliotecas de carácter "autonómico", como es la de la Comunidad Autónoma de Aragón que fue promulgada en 1986, porque rebasaría las intenciones de este apartado.

Para el desarrollo normativo de la Ley de Bibliotecas de Andalucía (en adelante LBA) se nombró una Comisión por parte de la anterior Dirección General del Libro, Bibliotecas y Archivos (ahora denominada de Fomento y Promoción Cultural), en julio de 1985.

1) Exposición de Motivos. Recoge la fundamentación jurídica de la potestad de la Junta de Andalucía de promulgar una Ley de Bibliotecas, según las competencias constitucionales y estatutarias, tal como ya se ha analizado anteriormente. Señala que al no disponer "el Gobierno de la Nación de legislación en que apoyarse en su función ejecutiva, la acción del Estado ha discurrido únicamente por dos caminos: la creación y sostenimiento

34. D.S.P.A., de 25 de octubre de 1983, p. 1295-1297. Intervención del Consejero de Cultura.

35. B.O.P.A. nº 36, de 17 de junio de 1983. Proyecto de Ley de Bibliotecas, p. 558-562.

directo de bibliotecas de titularidad estatal, y la firma de convenios con entidades públicas o privadas para la creación y sostenimiento de las mismas". Según esto, la Ley andaluza, señala que hay una tercera vía a la vez que se mantienen las anteriores, como es la potestad ejecutiva en las bibliotecas de uso público. Un concepto que extiende sobre aquellas bibliotecas que prestan un servicio público de lectura independientemente de su titularidad pública o privada.

2) Título Preliminar.

3) Artículo 1º. *Las bibliotecas de uso público de Andalucía.* Quedan definidas como tales las de titularidad pública —de competencia autonómica—, y las de titularidad privada que reciban subvenciones que superen la mitad de su presupuesto, o que disfruten beneficios fiscales. Este concepto se encuentra en la LBC en su artículo 1º y definiendo la titularidad y alcance de LBC en el artículo 2º, pero a diferencia de la LBA no parte del criterio "subvención" para la competencia sobre las de titularidad privada, sino del "interés público" y que presten un "servicio público".

En el punto tres de este artículo se hace referencia a que "los poderes públicos andaluces arbitrarán fórmulas para crear y mantener un adecuado servicio de bibliotecas de uso público". Hasta el momento una de esas fórmulas es el Decreto 85/1986, de 7 de mayo, por el que se regula la coordinación de inversiones en materia bibliotecaria entre la Junta de Andalucía, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos. Es una medida que se desprende del Plan Económico de Andalucía 1984-86 (Ley 7/1984), para elaborar programas conjuntos de construcción, ampliación y modernización de instalaciones.

4) Artículo 2º. *Acceso gratuito a todo el conjunto de registros culturales, a través de la red de bibliotecas de uso público.* Un precepto que también se recoge en la LBC en los artículos 3.2 y, en el 10º sobre los requisitos para las instalaciones, y el 12º para préstamos y otros ser-

vicios. La propia LBA señala en la Disposición Final Segunda la autorización reglamentaria de la Consejería para desarrollar las citadas normas. No obstante, la misma dispone de unas medidas orientativas pero no reguladas reglamentariamente.³⁶

5) Artículo 3º. *Registro actualizado y autorización de bibliotecas de uso público.* Igualmente la LBC recoge en su artículo 3.1 la existencia de ese registro. Sobre el procedimiento para la autorización administrativa de bibliotecas de uso público, hay prevista una Orden de la Consejería de Cultura por la que se establece ese procedimiento para la creación de Bibliotecas Públicas o Agencias de Lectura concertadas con los ayuntamientos de Andalucía.³⁷

6) Título I. Del Sistema Bibliotecario de Andalucía.

7) Capítulo I. Disposiciones Comunes.

8) Artículo 4º. *Ambito de competencias sobre la organización y servicios de las bibliotecas que integren el Sistema Bibliotecario de Andalucía.* Este precepto también se encuentra en la LBA en su artículo 4º, y que en la propia LBA en el artículo 6º se explicita la articulación de la planificación, coordinación e inspección de los centros bibliotecarios.

9) Artículo 5º. *Organos y centros del Sistema Bibliotecario de Andalucía.* En la LBC en su artículo 4º habla de que el Sistema Bibliotecario de Cataluña está constituido por organismos y bibliotecas. En la LBA se distinguen "órganos" y "centros bibliotecarios". Los primeros son el Servicio de Bibliotecas de la Consejería, que por el Decreto 95/1986 de 20 de mayo, por el que se desarrolla el Sistema Bibliotecario de Andalucía pasa a denominarse Centro Andaluz de Lectura, que es el órgano encargado de aplicar la política bibliotecaria señalada por la Consejería de Cultura; y el Consejo Andaluz de Bibliotecas que se define en el artículo 7º de la LBA. Y los segundos, son en general los centros bibliotecarios de los que habla la LBA.

36. *El Sistema Bibliotecario de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Cultura, 1987, p. 101-110.

37. *Ibid.*, p. 83-85. Es una Orden pendiente de

publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (B.O.J.A.), fecha, abril de 1987.

10) Capítulo II. De los órganos del Sistema Bibliotecario.

11) Artículo 6º *Servicios técnicos directivos: los Centros Coordinadores*. Este artículo que tiene tres puntos, define en el primero algunos aspectos de los que ya menciona en el artículo 4º. En el segundo, el Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas se configura como "órgano técnico", que ejerce en el ámbito territorial según el Decreto 95/1986, las funciones del Centro Andaluz de Lectura que éste delegue. Por medio de la Orden de 3 de junio de 1986 se aprueba el reglamento de los Centros provinciales coordinadores de bibliotecas. Y por último, el tercer punto de este artículo establece la posibilidad de delegar en "ámbitos territoriales menores que la provincia", centros técnicos adscritos al Centro Coordinador. Se alude a una cierta comarcalización de servicios. En este sentido, dada que la comarcalización en Andalucía no tiene una base histórica administrativa, como en Cataluña, por ejemplo, esta descentralización sería efectiva por la vía de la "mancomunidad" de municipios, que tiene una base democrática, por lo tanto, la planificación bibliotecaria tendría más sentido al corresponder a los ayuntamientos la gestión de los centros.

12) Artículo 7º. *El Consejo Andaluz de Bibliotecas*. Es un órgano consultivo y asesor que se encuentra también en la LBC (las funciones en el artículo 14º); en la línea de la Junta Asesora del Ministerio de Cultura, ya citada. Por medio del Decreto 84/1986, de 7 de mayo se crea a tenor de la LBA este Consejo, estableciendo, los miembros, cargos, y funciones.

13) Artículo 8. *La Biblioteca de Andalucía*. Se crea como órgano "bibliotecario central", que en la LBC, la Biblioteca de Cataluña se define como "biblioteca nacional" (artículo 7º). Aún no se han desarrollado reglamentariamente sus funciones, órganos de dirección, personal, etc. Porque a diferencia de la LBC que sí establece que la gestión será por un Patronato, donde debe de estar representado el Institut d' Estudis Catalans. La Biblioteca Nacional también dispone además de unos órganos de dirección, de un Patronato (Decreto 8 de marzo de 1957). También hay que señalar la creación del Instituto de Cultura de Andalucía, ya mencionado (apartado 2.2).

14) Artículo 9º. *Titularidad pública y privada de las bibliotecas de uso público*. Aquí se define la forma de integración en el Sistema, como aparece en la LBC en el artículo 2º. En todo caso la integración se efectúa por un convenio, tanto las públicas como las privadas. Por medio de sendas Ordenes de 3 de junio de 1986, se han fijado los extremos para el establecimiento de un "concierto para la creación de una Agencia de Lectura y reglamento" y a su vez otro "concierto para la creación de una biblioteca pública y reglamento", entre la Consejería de Cultura y los ayuntamientos.

15) Artículo 10º. *Bibliotecas en las provincias con funciones especiales*. El Sistema quiere establecer aquí un nivel de descentralización, adjudicando a bibliotecas dentro del ámbito territorial de la provincia —no específica que radica en la capital de la misma—, funciones centrales de préstamo, cooperación interbibliotecaria, y centro bibliográfico provincial, y otras que puedan encomendársele. Incluso llega a fijar otro nivel territorial dentro de la provincia, por lo que suscribimos el mismo comentario que hacíamos en el punto 11) al respecto. Por el contrario, la LBC ya fija en el artículo 8º que en las ciudades de más de treinta mil habitantes se establezcan servicios bibliotecarios descentralizados.

16) Artículo 11º. *Servicios y secciones de las bibliotecas de uso público*. Aquí se establecen las secciones mínimas que deben de tener. En el reglamento antes citado en el punto 14) se determinan si no expresamente como "secciones" en el apartado de la organización de la biblioteca, sí quedan reflejados los servicios. En la LBC en el artículo 10º menciona expresamente que en las bibliotecas no especializadas deberán contar con una sección de "niños y adolescentes".

17) Artículo 12º. *Bibliotecas en los municipios*. La redacción de éste artículo sigue lo establecido en el artículo 8º de la LBC, aunque con alguna diferencia como es la referencia expresa a "hemerotecas o centros hemerográficos", que expresamente en la LBA no aparecen, sino en el anterior y bajo la denominación dentro de las bibliotecas como "sección de publicaciones periódicas". Este precepto trata de reforzar la obligatoriedad de competencias

en materia de bibliotecas en los municipios de más de 5.000 habitantes, y de suplir en los menores, con servicios móviles (bibliobuses), fijos (agencias de lectura) tal como se señalan en los "conciertos" entre Consejería-Ayuntamientos, ya citados.

18) Artículo 13º. *Presupuestos de las bibliotecas*. Estos deben de estar expresamente recogidos en los presupuestos generales de las entidades, y dar cuenta a la Consejería de Cultura. Precepto que la LBC recoge en el artículo 9.2

19) Artículo 14º. *Cooperación interbibliotecaria*. En este particular es la propia Consejería quien tiene que establecer el alcance y límite de la misma. Por otro lado, se señala la obligación de proporcionar datos estadísticos sobre las bibliotecas. Esto nos parece interesante que se recoja en Ley, pero lo más urgente en estos momentos —aparte de otras cuestiones— es el de organizar un *Servicio de Estudios Bibliotecarios*, que acometa el estudio permanente de la dinámica bibliotecaria de Andalucía, que elimine los obsoletos sistemas de recogida de datos que actualmente existen, y que apenas pueden ser utilizados por su escasa validez.

20) Título II. Del Personal.

21) Artículo 15º. *Cualificación del personal de bibliotecas*. En el debate de la LBA ya se ha comentado ampliamente esta cuestión. Solamente señalar que la cualificación tiene que estar en consonancia, dependiendo del nivel administrativo, con el Plan de Estudios de la Diplomatura de la Escuela de Biblioteconomía y Documentación, y para facultativos —con exigencia de título superior—, hasta que ese Centro no imparta el segundo ciclo, aplicar lo que el Estado establezca en este caso. Por otra parte, el reciclaje del personal, puede conectar perfectamente con lo que señala la Ley de Reforma Universitaria, en cuanto a la celebración de enseñanzas no regladas en los centros

universitarios. En la LBC en su artículo 13.1 señala un precepto que es el que recogerá en parte la LBA, aunque el 13.2 fue declarado inconstitucional como ya se ha señalado anteriormente.

22) Disposición Adicional. Recoge la misma intención de la LBC, respecto a la protección del Patrimonio Cultural, según lo disponga la Ley del Patrimonio Cultural de Andalucía.

23) Disposiciones Transitorias. En la primera y segunda, tratan de ampliar la intención del artículo 15º de la LBA, y la tercera en la que fija el plazo de adecuación de las bibliotecas existentes a esta nueva norma legislativa.

24) Disposiciones Finales. Establecen diferentes niveles reglamentarios en las tres disposiciones. En primer lugar, la que compete al Consejo de Gobierno del desarrollo reglamentario de la Ley; en segundo lugar, la que se delega a la Consejería de Cultura para las condiciones técnicas de funcionamiento de los centros; y en tercer lugar, la delegación a los centros para establecer normas internas de funcionamiento.³⁸

6. Conclusión

El estudio de los diferentes elementos de un proceso bibliotecario tiene como punto de partida, el alcance de las "políticas culturales", es decir el conjunto de acciones tanto jurídicas como ideológicas que intervienen en el establecimiento del mismo. Por ejemplo, se ha puesto de manifiesto como dos Gobiernos autónomos, el de Cataluña y el de Andalucía elaboran dos Leyes de Bibliotecas, que en líneas generales, pretenden los mismos propósitos, es decir, cumplir el mandato estatutario respectivo en esta materia. Sin embargo, la composición ideológica de esos gobiernos no son las mismas (Convergencia i Unió en Cataluña, y PSOE en Andalucía), ni los parlamentos regionales, y se llega a un planteamiento similar aunque, con matices peculiares.

38. El desarrollo normativo comentado en el apartado 5.2, ha sido publicado en los siguientes B.O.J.A.:
—Decreto 84/1986, de 7 de mayo (nº 56, 3-VI-86);
—Decreto 85/1986, de 7 de mayo (nº 56, 3-VI-86);

—Decreto 95/1986, de 20 de mayo (nº 57, 14-VI-86); las diversas Ordenes de 3 de junio de 1986 aparecen en el nº 59 de 19-VI-86.

En principio, el marco jurídico —competencias y transferencias— es similar pero la dinámica en la elaboración de la Ley es diferente. No se ha comparado aquí el proceso parlamentario de la Ley Catalana con el desarrollado en Andalucía, pero los puntos de divergencia han quedado claramente expuestos en esta Comunidad Autónoma y también las coincidencias entre Grupos Parlamentarios de diferente ideología (conservadores, centristas, socialista y comunistas, ya que los del Partido Andaluz no participan). La cuestión está en ver hasta que punto, con un marco jurídico similar y posturas ideológicas diferentes no queda otra solución que llegar al mismo resultado. Habrá que esperar como se van desarrollando las competencias de las distintas Comunidades Autónomas, bien de primer grado, como las de segundo, con la hipótesis anterior de partida para comprobar que parte de aplicación de las "políticas culturales" están determinadas, y las que son discrecionales.

Esta sociología política de la biblioteca sólo ha apuntado uno de los aspectos de la interacción social entre poderes públicos-biblioteca-usuarios, como es el marco de actuación que aún tiene que ser desarrollado. Los poderes públicos son varios (Estado, Comunidad Autónoma, Diputación, Ayuntamiento), con distinto nivel de competencia y cooperación entre ellos. Las bibliotecas públicas de uso público son de diversa titularidad —pública o privada—. Y los usuarios responden a su vez a distintas tipologías. El denominado Sistema Bibliotecario de Andalucía —dentro de los límites establecidos— no ha hecho más que comenzar. Aún quedan bastantes aspectos de desarrollo normativo de la Ley que irán definiendo el alcance de las "políticas culturales" en materia de bibliotecas en Andalucía.