

El reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas

JAIME L. PEÓN PÉREZ

Director

Biblioteca Pública de Santander

Tras la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas, se hace necesario siquiera esbozar, al menos, dada la trascendencia de esa norma, unas líneas de comentario que de alguna manera puedan servir, no tanto para enjuiciarla críticamente como para conocerla mejor, tanto en su contenido, como en su funcionalidad.

El Real Decreto se compone de una exposición de motivos, un único artículo de aprobación del Reglamento, dos disposiciones derogatorias, tres disposiciones finales y como anexo al Real Decreto, el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas propiamente dicho, que consta de 27 artículos, divididos en dos títulos, el primero de los cuales se halla a su vez estructurado en cinco capítulos.

Ateniéndose al contenido del Decreto, su exposición de motivos, tras la referencia a las disposiciones de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, como fundamentadores del Reglamento, expresa la división del Reglamento en dos títulos diferenciados: el primero de ellos referido a las Bibliotecas Públicas del Estado, y dirigido a definir su naturaleza, funciones, organización, condiciones de acceso y servicios, y el segundo referido al Sistema Español de Bibliotecas, al que define como instrumento de cooperación bibliotecaria, señalando las bibliotecas de titularidad pública que deben formar parte del Sistema y posibilitando la integración mediante convenio de otras bibliotecas, bien sean públicas o privadas. Asimismo, crea el Consejo Coordinador de Bibliotecas como órgano colegiado de participación de las bibliotecas en el desarrollo del Sistema.

Por último, se hace referencia a la finalidad de la disposición de garantizar

para todos los ciudadanos, en condiciones de igualdad, el acceso a la cultura y al conocimiento de su patrimonio bibliográfico.

En cuanto al título primero, de las Bibliotecas Públicas del Estado y en su capítulo primero, llamado Disposiciones generales, en el artículo primero se define a las Bibliotecas Públicas del Estado, entendiéndose como tales a las adscritas al Ministerio de Cultura a través de la Dirección General del Libro y Bibliotecas, destinadas a la difusión y fomento de la lectura pública y a la conservación del patrimonio bibliográfico.

El artículo segundo define las funciones de las Bibliotecas Públicas del Estado, señalando como tales las de la reunión, organización y servicio al público de colecciones equilibradas de materiales bibliográficos, gráficos y audiovisuales, la promoción de su utilización, la conservación y enriquecimiento del patrimonio bibliográfico, la recepción, en las situadas en capitales de provincia de, al menos, un ejemplar de las obras procedentes del Depósito Legal y la cooperación con las demás Bibliotecas Públicas del Estado y con las de su respectiva Comunidad Autónoma.

Los artículos tercero y cuarto, respectivamente, se dedican al régimen aplicable a las Bibliotecas Públicas del Estado y al régimen jurídico de sus fondos, definiendo la capacidad de creación de Bibliotecas Públicas del Estado por parte del Ministerio de Cultura, su regimiento por las disposiciones de la Ley de Patrimonio Histórico Español, sus normas de desarrollo y el propio Reglamento y afirmando la posibilidad del establecimiento de convenios para la gestión de los centros por parte de las respectivas Comunidades Autónomas.

En lo tocante al régimen jurídico de los fondos de las bibliotecas de titularidad estatal, se dice que están constituidos por las obras y colecciones de titularidad estatal, o de la respectiva Administración gestora, se regula la entrega de fondos en depósito y se afirma la especial protección de que gozan manuscritos, incunables y obras de las que no conste la existencia de, al menos, tres ejemplares en bibliotecas o servicios públicos y la necesidad de una autorización previa del Ministerio de Cultura para su salida de las Bibliotecas.

El capítulo II, Tratamiento administrativo de los fondos de las Bibliotecas, comprende los artículos 5, 6, 7 y 8, dedicados respectivamente a Registros, Inscripciones de fondos, Recuentos y Expurgos, fijándose en ellos la obligatoriedad del registro e inscripción, de los fondos de las bibliotecas, la realización de recuentos quinquenales (anuales para los fondos definidos como de protección especial en el art. 4) y la posibilidad de realización de expurgos mediante propuestas razonadas que merezcan la aprobación de la Administración gestora.

El capítulo III, Tratamiento técnico de los fondos de las Bibliotecas, comprende los artículos 9, 10 y 11, el primero de los cuales determina la obligatoriedad de la existencia, para cada uno de los distintos tipos de materiales existentes en cada biblioteca, de catálogos alfabéticos de autores, de materias, de títulos y sistemáticos, catálogos topográficos para uso interno y la colaboración de las Bibliotecas Públicas del Estado en la elaboración del catálogo colectivo según lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Histórico Español.

El artículo 10, Normalización técnica y sistematización de datos, informa de la atribución al Ministerio de Cultura de la potestad de determinar las normas técnicas necesarias para la elaboración de catálogos, clasificación de materiales

y elaboración de estadísticas de prestación de servicios en las bibliotecas de titularidad estatal, previendo la posterior inclusión de toda esta información en una Base de Datos del Sistema Español de Bibliotecas.

El artículo 11, Restauraciones, está dedicado a los fondos de especial protección de que habla el artículo 4.º, que deberán ser tratados conforme a las normas contenidas en un plan anual, elaborado por la Biblioteca correspondiente y aprobado por la Administración gestora, pudiendo la aprobación ser condicionada al cumplimiento de determinadas condiciones técnicas de realización, que no eximirían de la precepción de recabar el consentimiento para la restauración del titular de los bienes.

El capítulo IV del Reglamento, Dirección y áreas básicas, que comprende los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17, está dedicado a regular el Régimen general de funcionamiento orgánico de las Bibliotecas Públicas del Estado, tanto en lo referente a los aspectos de personal como en lo relativo a su estructura organizativa, fijando las funciones propias de la Dirección del Centro y vertebrando el funcionamiento y prestación de los servicios de las Bibliotecas en tres áreas básicas: Proceso técnico, Referencia y Administración.

El artículo 12, Régimen general, reserva a la Administración gestora de las Bibliotecas la determinación de su estructura orgánica y áreas básicas, conforme a las características y a las condiciones específicas de cada una de ellas, el sometimiento del personal a la normativa de la Función Pública de la Administración gestora, a quien corresponde, asimismo, la confección de las relaciones de puestos de trabajo y su provisión.

El artículo 13, Dirección, reseña las funciones correspondientes a la dirección de cada centro: la organización de la prestación de los servicios, del proceso técnico, de la gestión administrativa, la cooperación técnica con otros centros, las medidas de preservación del Patrimonio Bibliográfico, la elevación al órgano competente del plan anual de actividades y cualquier otra que pudiera por disposición legal o reglamentaria, encomendársele.

El artículo 14 señala las tres áreas básicas de trabajo en que las Bibliotecas Públicas del Estado deben organizarse para la realización de sus funciones y la prestación de sus servicios: Proceso técnico, Referencia y Administración, que son respectivamente definidas en los tres artículos siguientes:

Así, a Proceso técnico le corresponden las funciones de selección y adquisición de fondos y su registro y tratamiento técnico; la Referencia, lo relacionado con la ordenación y gestión de los fondos y la información y servicios a los usuarios, correspondiéndole al área de Administración la gestión administrativa y régimen interno.

El capítulo V, Acceso y servicio de las Bibliotecas Públicas del Estado, comprende los artículos 18, 19, 20 y 21, denominados respectivamente: Acceso para el público, Servicios de las Bibliotecas Públicas del Estado, copias y reproducciones y otras actividades culturales, dedicados a garantizar el acceso libre y gratuito a las Bibliotecas Públicas del Estado (art. 18), con la salvedad de la fijación de restricciones en el acceso a los fondos definidos como de protección especial en el artículo 4, la facilitación de accesos a los minusválidos y los horarios mínimos semanales de apertura al público; a fijar los servicios mínimos (art. 19); Lectura en sala, incluyendo sección infantil y publicaciones periódicas, préstamo

individual, colectivo e interbibliotecario, e información bibliográfica, que las bibliotecas deberán prestar; a regular las condiciones y requisitos a que deberán ajustarse las reproducciones de fondos de la Biblioteca (art. 20), y a posibilitar (art. 21) la realización por las Bibliotecas de actividades de carácter estrictamente cultural, siempre que no perjudiquen el normal desarrollo de las actividades que, como tales bibliotecas, les son propias.

El título II del Reglamento, Del Sistema Español de Bibliotecas, comprende los artículos 22 a 27, dedicados a la Constitución del Sistema, la cooperación interbibliotecaria, el Consejo Coordinador de Bibliotecas y su Comisión Permanente, las inversiones en las Bibliotecas Públicas del Estado gestionadas por Comunidades Autónomas y el Régimen de la Biblioteca Nacional.

Del Sistema Español de Bibliotecas (art. 22, Constitución) se dice que está integrado por: la Biblioteca Nacional (de la que se dice que «se configura como cabecera del Sistema»), las Bibliotecas Públicas del Estado, las dependientes de Ministerios y Organismos Autónomos de la Administración, excluidas las escolares, las Bibliotecas de las Universidades públicas, las de las Reales Academias y las redes o sistemas y bibliotecas de excepcional interés, que se incorporen mediante convenio con el Ministerio de Cultura.

El artículo 23, Cooperación interbibliotecaria, afirma que el Ministerio de Cultura promoverá la cooperación de los elementos integrantes del sistema para todo lo relacionado con el tratamiento técnico de los fondos, la información bibliográfica, el préstamo interbibliotecario, actividades de difusión cultural y el perfeccionamiento de su personal. Asimismo fija que los sistemas informáticos de las Bibliotecas integrantes del Sistema deberán posibilitar el intercambio de información y la conexión con el sistema informático de la Biblioteca Nacional, de acuerdo con la función que por el artículo anterior se le atribuía como cabecera del Sistema Español.

El artículo 24 está dedicado al Consejo Coordinador de Bibliotecas al que se define como órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Cultura, con las misiones de informar sobre las normas técnicas para la elaboración de los catálogos, clasificación de los materiales y realización de estadísticas a las que se refería el artículo 10, promover la realización de Catálogos Colectivos, la interconexión de los sistemas automatizados, la información sobre los programas de cooperación interbibliotecaria y la proposición de cuantas medidas considere oportunas para mejorar la implantación del Sistema Español de Bibliotecas y la cooperación entre las bibliotecas que lo integran.

En cuanto a su composición, se dice que está integrado por: el director de la Biblioteca Nacional, que lo presidirá; un total de 11 vocales correspondientes a tres directores de Bibliotecas Públicas del Estado, propuestos por el Consejo del Patrimonio Histórico, tres directores de las Bibliotecas de otros Ministerios y organismos autónomos de la Administración del Estado, propuestos por el director general del Libro y Bibliotecas; tres directores de Bibliotecas Universitarias propuestas por el Consejo de Universidades; un director de Biblioteca de la red del Consejo Superior de Investigaciones Científicas; un director de las Bibliotecas de las Reales Academias propuesto por el Instituto de España, y un número indeterminado de vocales, correspondientes a los representantes de cada una de las Comunidades Autónomas cuya red se integre en el Sistema, y por último

el director del Centro de Coordinación Bibliotecas que actuará como secretario del Consejo.

Asimismo, el artículo fija que el Consejo debiera reunirse cuando la convoque el presidente, o lo solicite más de la tercera parte de sus miembros y en todo caso, una vez al año, que los vocales son designados por el Ministerio de Cultura por un plazo de dos años, pudiendo ser designados para períodos sucesivos y que el Consejo Coordinador puede funcionar en Pleno y en Comisión Permanente.

A la Comisión Permanente está dedicado el siguiente artículo, el número 25, que fija sus funciones y composición. Como funciones se le atribuyen las del estudio, deliberación e información de las propuestas que deban someterse al Pleno y el seguimiento de los acuerdos que en él sean tomados, el asesoramiento en la aplicación de las normas técnicas para la realización de Catálogos Colectivos y la interconexión de los sistemas automatizados, la formulación de recomendaciones para el préstamo interbibliotecario, su implantación y desarrollo y la actualización del Censo y los datos estadísticos de las Bibliotecas del Sistema.

Su composición está formada por ocho integrantes: el presidente del Consejo, el director del Centro de Coordinación Bibliotecaria y seis vocales designados por el Pleno, correspondientes a cada uno de los grupos de vocales que se enunciaban en el artículo anterior. Asimismo se fija que esta Comisión Permanente se reunirá cuando la convoque el presidente, o sea solicitado por más de la tercera parte de sus miembros y en todo caso, al menos, cada seis meses.

El artículo 26, Inversiones en los edificios de las Bibliotecas Públicas del Estado gestionadas por las Comunidades Autónomas, atribuye indistintamente al Ministerio de Cultura, a través de los Presupuestos Generales del Estado, o a la Comunidad Autónoma gestora, la financiación de las inversiones que se realicen en los edificios de las Bibliotecas Públicas del Estado, que no supongan la simple conservación.

Por otro lado se afirma también que en todo caso la programación de las inversiones será realizada por el Ministerio de Cultura, a propuesta de la Comunidad Autónoma gestora, o por iniciativa propia, siempre que haya acuerdo de las dos Administraciones, con el compromiso de la asunción por parte de la Administración gestora de todos los gastos de personal, conservación y mantenimiento, derivados de la inversión realizada.

El último artículo, el 27, está dedicado a la Biblioteca Nacional, de la que se dice que se rige por su normativa específica, en este caso la fijada por el Real Decreto 848/1986, de 25 de abril, por el que se determinan las funciones y estructura básica de la Biblioteca Nacional, y la Orden de 10 de junio de 1986 por la que se desarrolla la estructura básica de la Biblioteca Nacional, y en lo no previsto en ella por las disposiciones del Reglamento.

II. ANALISIS Y COMENTARIO

De las posibles líneas de comentario y valoración que una disposición legal como ésta puede permitir, la primera de ellas sería la estrictamente jurídica, la referida a la forma en que una norma como ésta, por otra parte tantas veces anunciada y tan atentamente esperada, está concebida y formulada.

Sin profundizar en ello, ya que el hacerlo excedería con mucho el propósito de este comentario y es sin duda un tema merecedor de ser desarrollado específicamente con mayor amplitud, la primera observación que debe hacerse es la de la forma y rango legal de la norma como Real Decreto.

El que la disposición legal destinada a ser el marco organizativo y vertebrador del Sistema Bibliotecario Español no lo haga en forma de ley, sino de decreto, contrasta con el tratamiento que a los sistemas bibliotecarios respectivos dan las distintas Comunidades Autónomas que, salvo una única excepción, en su práctica totalidad han normativizado sobre bibliotecas, haciéndolo en forma de leyes, debatidas y aprobadas, en y por, sus respectivas Cámaras Legislativas.

La explicación de que la actividad normativizadora en materia bibliotecaria de la Administración del Estado, se haya plasmado en un Decreto, parece responder a que, pese a las interpretaciones de juristas como Muñoz Machado¹, sobre la claridad y distinción de los ámbitos y las atribuciones competenciales de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en materia de bibliotecas, parece haberse producido por parte de la Administración del Estado una renuncia a la utilización, con rango de Ley, de sus competencias normativizadoras generales ante el temor de que tal ejercicio pudiera ser considerado lesivo, o entrar en colisión con alguna Administración autónoma.

Discrépese o no de ello, pues hay motivos más que sobrados, legales y profesionales, para la discrepancia, de ello se deriva el segundo de los aspectos reseñables de la norma, el carácter global de su fundamentación y contenido.

El Real Decreto 582/1989, en su exposición de motivos, basa su fundamentación en las disposiciones transitoria 2.^a y final 1.^a de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en la primera de las cuales se afirma que en el plazo de un año tras la publicación de la Ley, el Gobierno dictará el Reglamento de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal y en la segunda se determina la autorización al Gobierno para dictar otras disposiciones reglamentarias, además de las expresamente previstas, que se consideren necesarias para el cumplimiento de la Ley.

Partiendo de ello, el Real Decreto 582/89 se estructura en los dos títulos referidos y dedicados, respectivamente, a la reglamentación de las Bibliotecas Públicas de titularidad estatal y al Sistema Español de Bibliotecas.

Así pues, nos encontramos con que la tan ansiadamente esperada norma legal que permitiera definir un marco y unos esquemas integradores para la organización y funcionamiento de las bibliotecas en España, de cara a conseguir vertebrar un sistema general de acceso a la información y a la cultura, con proyección de futuro, no sólo no reviste el rango de Ley si no que ha apoyado su fundamentación en una Ley formulada para la protección del Patrimonio Histórico.

Junto con ello, al tiempo que se reglamenta sobre las bibliotecas de titularidad estatal, se incluye junto a esas disposiciones reglamentarias para un tipo de bibliotecas concreto, públicas y de titularidad estatal, casi como apéndice, nada

¹ En cuyos textos, por cierto, se suelen fundamentar los dictámenes de la Oficina de Coordinación Legislativa de las Comunidades Autónomas, del Grupo Parlamentario del Gobierno de la Nación.

menos que la constitución del Sistema Español de Bibliotecas, institución que se dice ya prevista por la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico.

Mención aparte de que la sola existencia de la Ley 16/1985, descalifica cuanto se pudiera argumentar en cuanto a la incapacidad o inconveniencia, por parte de la Administración Central, para dictar normas generales en materias sobre las que asimismo ostentan competencias las administraciones autonómicas, recurrir a ella no sólo para reglamentar las bibliotecas de titularidad estatal, sino incluso y apoyándose en la espléndida tautológica definición de su artículo 66 de que «Constituyen los Sistemas Españoles de Archivos, de Bibliotecas y de Museos, respectivamente, los Archivos, Bibliotecas y Museos...», constituir sobre esa base un Sistema Nacional Bibliotecario, no parece precisamente lo más adecuado, ni oportuno.

En lógica consecuencia el Real Decreto 582/1989 está claramente descompensado, ya que dedica 21 de sus artículos a la reglamentación de las bibliotecas públicas de titularidad estatal y sólo seis al Sistema Español de Bibliotecas, que se suponen debería ser objeto, ya que no de una norma propia, sí al menos de una mayor atención y extensión.

Así, no hay (salvo en la exposición de motivos en la que se le define como «instrumento esencial de cooperación bibliotecaria») en ningún artículo una definición clara y concreta, de fines y objetivos, de lo que es o deba ser el Sistema Español de Bibliotecas.

El artículo 22, que lleva por título «Constitución», informa simplemente de quiénes lo integran y siguiendo dentro de ese esquema, figuran definiciones del alcance y rigor como la de que la Biblioteca Nacional «se configura como cabecera del Sistema», sin mayor contenido, ni precisiones.

A todo ello hay que añadir cuestiones como la aparente confusión de la atribución indistinta a la Administración estatal o a la Autonómica gestora, de los fondos de las bibliotecas públicas de titularidad estatal (art. 4) la frecuente remisión a futuras normas de desarrollo, la exclusión de las bibliotecas escolares del Sistema Español de Bibliotecas y, por último, la total ausencia de cualquier referencia a la profesionalidad específica bibliotecaria, ya que contrariamente a lo hasta ahora dispuesto por los Convenios de gestión de las bibliotecas de titularidad estatal, el artículo 12 despacha el régimen de personal de las bibliotecas de titularidad estatal con afirmaciones genéricas en cuanto a su sometimiento a la normativa de su Administración Pública correspondiente, que asimismo debe determinar la relación de sus puestos de trabajo y su provisión, siendo cuestiones todas ellas que poco contribuyen a una valoración profesionalmente positiva del Decreto 582/1989.

De todo lo dicho se desprende la impresión de que nos encontramos ante una norma que muy escasamente parece responder, no ya sólo a las expectativas e ilusiones que su formulación había despertado en muchos profesionales, sino a las necesidades concretas de una normativa legal que permitiera la creación de un marco general adecuado para la vertebración de un Sistema Nacional de acceso a la información y la lectura.

El que se haya recurrido a la reglamentación de las bibliotecas públicas de titularidad estatal para introducir, sin definirlo clara y expresamente, la normativa legal correspondiente al Sistema Español de Bibliotecas, el recurso a la Ley de

Patrimonio Histórico como eje fundamental, la concreción en algunos casos y la simpleza en otros, de muchas de las definiciones y la total ausencia de cualquier afirmación positiva relativa a la profesionalidad bibliotecaria como requisito o fundamento del correcto funcionamiento de las bibliotecas, no son datos que abonen el optimismo, ni faciliten el entusiasmo antes sus formulaciones.

Quede, en todo caso, su vigencia como un elemento más que contribuya a formalizar el panorama bibliotecario español, al que confiamos que futuras normas, de mayor contenido y mayor alcance y precisión, doten de los instrumentos necesario para configurar un Sistema eficaz en el que con la debida profesionalidad se vertebre un verdadero Sistema Nacional (incluidas las bibliotecas escolares), que organice y asegure para todos los ciudadanos el acceso a la información y la lectura publica a través de las bibliotecas.