

LA EXISTENCIA Y EL ACCESO A LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DEL CIUDADANO PARA ACCEDER A LA CULTURA: EL CASO ESPAÑOL¹

ISABEL VILLASEÑOR RODRÍGUEZ

Profesora Titular de Bibliografía y Fuentes de Información
Escuela Universitaria de Biblioteconomía y Documentación
Universidad Complutense de Madrid

JUAN ANTONIO GÓMEZ GARCÍA

Becario de Investigación en el Departamento de Filosofía Jurídica
Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen: En el trabajo se parte de la consideración (y posterior constatación) de la existencia de bibliotecas como un derecho cultural del hombre desde el punto de vista de la actual Teoría de los Derechos humanos. A partir de este análisis previo, se indaga sobre si en España, desde el punto de vista legislativo, se considera la existencia de bibliotecas como un derecho cultural de los ciudadanos españoles. Una vez confirmada esta hipótesis, se procede a examinar el modo en que se articula, se concreta y se garantiza este derecho en el ordenamiento jurídico español, en sus tres niveles de estructuración: estatal, autonómico y local.

Palabras clave: Legislación de bibliotecas-España, Derechos culturales.

Abstract: In this work, we start from the consideration (and subsequent affirmation) about the existence of public libraries like a Cultural Human Right from the present perspective of the Theory of Human Rights. From this previous analysis, we investigate about in Spain (from a legislative perspective) it is regard the existence of public libraries as a Cultural Right of spanish citizen. Af-

¹ Comunicación presentada en el IV Congreso «Cultura Europea», organizado por la Universidad de Navarra y celebrado en Pamplona los días 23-26 de octubre de 1996, dentro de la Sección «Derechos humanos-derechos culturales: la protección de derechos culturales y de patrimonio cultural como derechos humanos».

ter confirming this hypothesis, we examine the way to articulate, to make concrete and guarantee this right in the Spanish Law in his 3 levels of structuration: state, autonomic and local.

Key words: Library legislation-Spain, Cultural Rights.

1. PLANTEAMIENTO

Ante todo, debe partirse de una consideración fundamental para adentrarnos en nuestro análisis con suficientes garantías teóricas: la constatación, desde el punto de vista de la actual teoría de los *Derechos humanos*, del eventual status de derecho humano² del derecho del ciudadano a la existencia de bibliotecas, y más concretamente, como posible componente del grupo de derechos que se han venido en llamar *derechos económicos, sociales y culturales del hombre*. En este sentido, es importante hacernos eco, en primer lugar, del concepto doctrinal de *derechos humanos* en general y de *derechos económicos, sociales y culturales* en particular, en aras de comprobar si, desde un punto de vista teórico, el objeto de nuestro análisis encaja en estas categorías.

2. LOS DERECHOS HUMANOS. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Desde un punto de vista conceptual, la noción de *derechos humanos* no es, ni mucho menos, pacífica. Existen múltiples intentos de definiciones,

² Es de sobra conocida la variedad de denominaciones que se emplean para designar la realidad a la que aluden este tipo de derechos. Así, se habla de *derechos humanos, derechos naturales, derechos innatos, derechos fundamentales, derechos individuales* (hoy en bastante desuso), *derechos morales, derechos públicos subjetivos, libertades públicas*, etc... El uso de una u otras expresiones depende de la posición teórica de la que se parta para fundamentarlos; esto es, desde posturas iusnaturalistas, en cuyo caso se utilizan con más profusión las tres primeras denominaciones, o bien a partir de posiciones positivistas, que emplean más señaladamente la expresión *derechos fundamentales*. Nosotros vamos a emplear el término derechos humanos simplemente por el carácter convencional y universal de la expresión, más útil a nuestro modo de ver en relación con el carácter de este trabajo ya que facilita mejor la comunicación, que es, en última instancia, lo que nos interesa aquí, sin que por ello nos sometamos expresamente a una u otra postura teórica (Vid. respectivamente, en relación con la diferencia de matices de una y otra expresión y en torno a la fundamentación de los derechos humanos, ALEMANY VERDAGUER, S., *Curso de Derechos humanos*, Barcelona, Bosch, 1984, pp. 11-13; y PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 21-38 —para su diferenciación lingüística—, 101-112 —para su fundamento—).

determinadas, como en el caso de su terminología y fundamentación, por la posición teórica de la que parten los autores de las mismas. En todo caso, vamos a ofrecer a continuación las que, dentro de la doctrina española, consideramos más acertadas a la vez que ilustrativas de las diversas posturas teóricas aludidas.

Así, G. Peces-Barba, desde un positivismo moderado (partiendo, a su vez, de una fundamentación que él mismo denomina como *dualista*)³, entiendo por *derecho subjetivo fundamental* (en su propia terminología) toda «... facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción»⁴.

Por su parte, como definición representativa de una perspectiva iusnaturalista, J. Castán Tobeñas los entiende: a) desde un punto de vista teórico, como «... aquellos derechos fundamentales de la persona humana —considerada tanto en su aspecto individual como comunitario— que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común»; y, b) desde un punto de vista positivo, «... los regulados como tales en las Constituciones políticas de los Estados, y ahora también, en el plano internacional y en la cúspide del Derecho mundial, por los organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas»⁵.

Por último, A. E. Pérez Luño ofrece la siguiente definición que podríamos considerar como intermedia entre la perspectiva iusnaturalista y positivista: «... conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad

³ En virtud de ésta, los *derechos humanos* (*fundamentales* en la terminología que el propio autor utiliza) son considerados, en sus propias palabras, «... como valores o paradigmas de un derecho futuro y como Derecho vigente positivo en una sociedad determinada». Así pues, continúa el autor, «... los derechos fundamentales no son Derecho, sí son sólo valores, sin incorporar al Derecho positivo (...), ni es tampoco derecho fundamental cualquier Derecho válido, sea cual sea su contenido» (PECES-BARBA, G., *Derechos fundamentales*, Madrid, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, 1983, pp. 16 y 25).

Con ello pretende superar (en una suerte de *punto medio*) los dos modelos principales de análisis del concepto de *derechos humanos*: el iusnaturalista y el positivista.

⁴ *Ibidem*, p. 66.

⁵ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Los derechos del hombre*, Madrid, Reus, 1976, pp. 13 y 14.

humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional»⁶.

Siguiendo a S. Alemany, podemos predicar de los *derechos humanos* las siguientes características o notas generales: imprescriptibilidad (no se adquieren o se pierden con el transcurso del tiempo), inalienabilidad (no son objeto de transferencia a otro sujeto), irrenunciabilidad (no son objeto de renuncia), inviolabilidad (no pueden ser transgredidos por su carácter absoluto salvo en los términos excepcionales que dispongan las leyes para su ejercicio), universalidad (abarcan a todos los individuos por ser propios de su naturaleza humana), efectividad (no es suficiente su reconocimiento como principio abstracto e ideal, sino que son también necesarios su concreción y los esfuerzos para su realización efectiva) e interdependencia y complementariedad (se relacionan y apoyan unos en otros)⁷. Tales rasgos dotan a los *derechos humanos* de una importancia excepcional dentro del amplio elenco de derechos que conforman todo ordenamiento jurídico.

Una vez establecido qué son los *derechos humanos* corresponde ahora clasificarlos para tratar de clarificar aún más su estatuto ontológico. En este sentido, son también múltiples las clasificaciones que se han intentado⁸, no obstante la más común y exitosa, por su evidente utilidad y sencillez⁹ y por ser la terminología empleada en los dos grandes Pactos sobre *derechos humanos* adoptados por la ONU, es la que se basa en el contenido de los derechos como criterio clasificador. Desde este punto de vista, en palabras de G. Peces-Barba, «... se toma en consideración el objeto o bien protegido, y la finalidad que se persigue con la protección, en relación con la razón última de los derechos que es la dignidad del hombre»¹⁰. Así, los *derechos*

⁷ ALEMANY VERDAGUER, S., *op. cit.*, pp. 13-14.

⁸ Otros criterios (junto al que se basa en su contenido, los más importantes) que se han utilizado para su clasificación son: el ámbito de aplicación de los derechos (*derechos humanos estatales o nacionales* y *derechos humanos internacionales o supranacionales*), el sujeto de los derechos (*derechos de la persona humana*, *derechos de las comunidades menores o infraestatales*, *derechos de los Estados en la esfera interna*, *derechos de los Estados y de los pueblos en la comunidad internacional*), la forma en que son ejercitados los derechos (*derechos de autonomía*, *derechos de participación*, *derechos de crédito y derechos-deber*), etc... (Vid., para una exposición detallada de estas clasificaciones, PECES-BARBA, G., *Derechos fundamentales*, *op. cit.*, pp. 99 a 105; y PECES-BARBA, G., *Curso...*, *op. cit.*, pp. 441 a 469).

⁹ Es claro que tal clasificación posee deficiencias teóricas, tal y como han puesto de relieve muchos autores (no es éste el lugar para ocuparnos de ello), pero aquí vamos a sacrificar sus insuficiencias en razón de su utilidad práctica para el enfoque del que partimos y para el fin que nos proponemos en el presente trabajo.

⁶ PÉREZ LUÑO, A. E., y otros, *Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979, p. 43.

¹⁰ PECES-BARBA, G., *Curso...*, *op. cit.*, p. 451. Siguiendo este criterio, el autor los clasifica en: a) personalísimos; b) de sociedad, comunicación y participación; c) derechos políticos y de seguridad jurídica; y d) derechos económicos, sociales y culturales. Constituye és-

humanos se dividen en dos grupos fundamentales: los *derechos civiles y políticos* y los *derechos económicos, sociales y culturales*.

Los *derechos civiles y políticos* son los que coinciden, en general, con los primeros derechos reconocidos en las más tempranas Declaraciones, en tanto que los *económicos, sociales y culturales*¹¹ fueron reconocidos más tarde (a mediados del siglo XIX), por influencia del liberalismo radical y progresista, y del socialismo democrático, siendo incorporados de forma expresa en a partir de varios textos constitucionales de principios del siglo XX¹². En consecuencia, como acertadamente señala B. De Castro estos derechos pueden ser identificados con los llamados *derechos humanos de la segunda generación*, es decir, con los derechos que empezaron a incorporarse a las Constituciones tras producirse la crisis de los derechos liberales clásicos¹³.

Desde el punto de vista conceptual, los *derechos económicos, sociales y culturales* son aquellos que, en palabras de G. Peces-Barba, «... protegen determinadas dimensiones en el ámbito privado con contenido económico o cultural, o permiten crear condiciones en esas dimensiones, en ambos casos para favorecer y hacer posible el libre desarrollo de la personalidad, a través de la elección de planes de vida (moralidad privada). Protegen los beneficios de los que se goza, propiedad, o pretenden crear nuevos beneficios, educación, sanidad, seguridad social, vivienda»¹⁴. Como rasgos típicos (aunque no exclusivos) de esta clase de derechos, B. de Castro señala los siguientes: «... a) desempeño de una función de ampliación, complemento y superación de los derechos proclamados en la etapa liberal clásica; b) notable retraso en la incorporación explícita y formal a los textos

ta una clasificación más detallada de la más general que empleamos nosotros en este trabajo por las razones expuestas más arriba.

¹¹ Como señala B. De Castro, esta clase de derechos ha sido denominada con tres designaciones distintas: *derechos sociales, derechos económicos y sociales y derechos económicos, sociales y culturales*. La primera expresión es la que ha gozado de más éxito entre los estudiosos, aunque una gran mayoría de ellos emplean la segunda y, sobre todo, la tercera. En el ámbito de los textos positivos es, sin embargo, la expresión *derechos económicos, sociales y culturales* la que se ha impuesto casi con exclusividad, de ahí que sea la que vayamos a utilizar nosotros en el presente trabajo (Vid. CASTRO CID, B. de, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la Teoría general de los Derechos humanos*, León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, 1993, pp. 16 a 21).

¹² B. De Castro considera como factores que motivaron el reconocimiento de estos derechos los siguientes: «... La consolidación y posterior desbordamiento histórica de las libertades emblemáticas de las revoluciones liberales del siglo XVIII, las grandes transformaciones económicas y sociales producidas a lo largo del siglo XIX, los consiguientes cambios ideológicos y la constante y, a veces, violenta presión ejercida por las nuevas clases sociales» (DE CASTRO CID, B., *op. cit.*, p. 23. Vid. también, en este sentido, PECES-BARBA, G., *Escritos sobre Derechos fundamentales*, Madrid, Eudema, 1988, pp. 198 a 204).

¹³ CASTRO CID, B. de, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴ PECES-BARBA, G., *Curso...*, *op. cit.*, p. 458.

constitucionales (comienzos del siglo xx); c) contribución de la presión reivindicativa del proletariado industrial y campesino a su nacimiento y desarrollo; d) preocupación por la satisfacción de las necesidades de carácter económico, asistencial, educativo y cultural; e) implicación de la intervención activa de la organización estatal en la cobertura de las necesidades o aspiraciones que intentan satisfacer; f) eficacia redistribuidora de los beneficios del progreso social en orden a conseguir la realización efectiva de la igualdad jurídica, económica y social de todos los miembros de la sociedad; g) atención especial a los miembros de aquellos sectores sociales que eran considerados en cada momento como particularmente débiles»¹⁵. En consonancia con la naturaleza de tales rasgos, estos derechos se han incorporado al Derecho positivo, siguiendo a G. Peces-Barba, en dos grandes niveles: 1) como normas de organización, como normas programa que imponen a los poderes públicos que realicen conductas positivas tendentes a crear normas que garanticen derechos subjetivos, o bien que constituyan servicios públicos que faciliten y hagan posible una acción promocional en este ámbito; y, 2) como derechos de libertad de contenido igualitario, cuyo destinatarios son directamente los ciudadanos, y que: 2a.— tratan de garantizarles la realización libre y sin trabas de unos determinados fines y un determinado ámbito de libertad sin posibles interferencias por parte del Estado, de los restantes poderes públicos y de los demás individuos (*derechos autonomía*); 2b.— otorgan una prerrogativa al ciudadano para exigir una determinada acción positiva, un comportamiento, una prestación o unos servicios del Estado, de los poderes públicos o, incluso, de otros particulares (*derechos de crédito o derechos prestación*); 2c.— suponen que el mismo titular del derecho tenga, al mismo tiempo, una obligación con respecto a esas conductas protegidas por el derecho económico, social y cultural en cuestión (*derechos-deber*)¹⁶.

Una vez examinados el concepto y las notas características de esta clase de derechos, corresponde ahora ensayar una clasificación de los mismos para situar de alguna manera el que aquí nos ocupa¹⁷. Siguiendo a B. de Castro¹⁸, y teniendo en cuenta la multiplicidad de clasificaciones (más bien enumeraciones) de derechos *económicos, sociales y culturales* que se han propuesto, vamos a adoptar el criterio que el autor denomina como objeti-

¹⁵ CASTRO CID, B. de, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹⁶ Vid. PECES-BARBA, G., *Escritos...*, *op. cit.*, pp. 206 a 209.

¹⁷ Estamos de acuerdo con B. de Castro en que resulta casi imposible elaborar un elenco de derechos económicos, sociales y culturales sobre la base de un cierto criterio sistemático y con un carácter definitivo y cerrado, en la medida en que aún no contamos con un concepto plenamente perfilado. En este sentido, vamos a utilizar para intentar su clasificación —siguiendo al mencionado autor— un criterio combinado del contenido de los derechos y del momento histórico en que aparecen (*Vid.* CASTRO CID, B. de, *op. cit.*, pp. 134 y 135).

¹⁸ CASTRO CID, B. de, *op. cit.*, pp. 159 a 163.

vo, es decir, según la naturaleza o contenido de tales derechos; o más precisamente, en atención al valor o bien concreto que protegen. Así, en su genérica denominación¹⁹, se dividen en:

- a) *Derechos del trabajo*: en palabras del autor, «... garantizan a sus titulares, junto con el derecho al trabajo, el disfrute de unas determinadas condiciones en el ejercicio de la actividad laboral»²⁰. Entre otros, componen este grupo el propio derecho al trabajo, a la libertad de trabajo y de elección de la profesión u oficio, derecho a la negociación colectiva, el derecho de huelga, etc...
- b) *Derechos económicos*: se encuentran vinculados a la actividad laboral y se dirigen, principalmente, a garantizar una autosuficiencia económica digna. Así por ejemplo, forman parte de esta clase el derecho a una remuneración equitativa y suficiente, el derecho a vacaciones retribuidas, etc...
- c) *Derechos de la salud*: según B. de Castro, se dirigen «... a la protección del equipamiento vital de los individuos y a la defensa de su salud»²¹. Pertenecen a este grupo, entre otros, el derecho a la salud y a su protección, el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, el derecho al ocio, etc...
- d) *Derechos de asistencia*: estos derechos «... comprometen específicamente —dice el autor— la acción tuitiva y protectora de la sociedad con la particular finalidad de asegurar a los sujetos la supervivencia en aquellos casos en que dichos sujetos no pueden subvenir a la misma por sí solos»²². Forman parte de estos derechos, por ejemplo, el derecho a la protección frente al desempleo, el derecho a la seguridad social y a la asistencia pública, etc...
- e) *Derechos de educación*: en palabras del autor, «... garantizan el acceso a los medios que promueven el desarrollo más completo posible del equipamiento psicológico y de la capacitación y cualificación científica y tecnológica»²³. Se incluyen en ellos el derecho a la educación, el derecho a la orientación y formación profesionales y el derecho a la información.

¹⁹ Decimos esto porque, como señala el autor, algunos derechos pueden adscribirse a uno u otro subgrupo por determinadas dimensiones o matices que presentan, de ahí que resulte difícil una delimitación radical (*Ibidem*, pp. 162 y 163).

²⁰ *Ibidem*, p. 160.

²¹ *Ibidem*, p. 160.

²² *Ibidem*, p. 160.

²³ *Ibidem*, p. 161.

- f) *Derechos culturales*: son aquellos que «... cubren la protección de los individuos y los grupos en el ámbito de los vínculos que les unen a su propia herencia cultural»²⁴. Conforman este grupo el derecho a la conservación y desarrollo a la propia cultura, el derecho a participar en la vida cultural y a la protección por razón de las creaciones científicas, literarias y artísticas.

En consecuencia, el derecho del ciudadano a la existencia y al acceso a las bibliotecas no ofrece dudas en cuanto a su adscripción a los *derechos económicos, sociales y culturales*, y más concretamente a los dos últimos grupos²⁵:

- En relación con los *derechos de educación* tiene que ver en la medida en que las bibliotecas en general (públicas y no públicas) y su uso constituyen un instrumento importante para la promoción del desarrollo completo del individuo y la comunidad, en la medida en que contribuyen a su capacitación y su cualificación científica y tecnológica. En este sentido, se convierten en un elemento fundamental para la garantizar la eficacia del derecho a la educación y, en especial, el derecho a la información, tanto del ciudadano particular como de la comunidad globalmente considerada.
- En referencia a los *derechos culturales* mantiene también una relación muy estrecha con ellos, ya que constituyen un vehículo de transmisión de la herencia cultural que conforma el modo de ser del individuo y de la comunidad en la que se inscriben. Así, son un medio importantísimo para la conservación y el desarrollo de su bagaje cultural, y constituyen un canal privilegiado para facilitar, tanto la participación del ciudadano en la vida cultural de la comunidad, como de la comunidad en el ámbito cultural en que se inserta²⁶.

²⁴ *Ibidem*, p. 161.

²⁵ Estamos plenamente de acuerdo con B. de Castro en que no resulta injustificada la división entre *derechos de educación* y *derechos culturales* (gran cantidad de autores los contemplan dentro de un solo grupo), ya que, como dice el catedrático de la UNED, «... la diferencia entre la *educación* y la *cultura* es lo suficientemente neta y lo suficientemente importante como para obligar a distinguir como independientes los dos bloques de derechos» (CASTRO CID, B. de, *op. cit.*, nota a pie de página núm. 69, pp. 161-162).

²⁶ En este sentido, resulta útil hacerse eco de las definiciones que, específicamente de *derechos culturales* (basándose en el art. 27 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 10 de diciembre de 1948 y en el art. 4 de la *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional* de 4 de noviembre de 1986), ofrece BOUTROS-GHALI para complementar la ya lúcida del Prof. De Castro. Así, por *derechos culturales* «... hay que entender que todos los hombres tienen derecho a acceder al conocimiento, a las artes y

En consecuencia, consideramos que, desde el punto de vista de la Teoría de los Derechos Humanos, el derecho del ciudadano a la existencia y acceso a las bibliotecas públicas como instrumento para acceder a la cultura entra dentro de los llamados *derechos económicos, sociales y culturales*, y más específicamente, dentro de los *derechos culturales*, teniendo en cuenta que posee aspectos en su contenido que podrían llevar a incluirlo, en los supuestos expresados en referencia al derecho a la información y, en especial, al derecho a la educación, dentro de los *derechos sociales*.

A continuación vamos a comprobar si el Derecho positivo español se corresponde, en este punto, con la anterior conclusión doctrinal.

3. EL DERECHO DEL CIUDADANO ESPAÑOL A LA EXISTENCIA Y ACCESO A LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA ACCEDER A LA CULTURA: SU PLASMACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Como es de sobra conocido, nuestro ordenamiento jurídico se estructura en tres niveles de organización y actuación: a nivel estatal general, autonómico y local. Vamos a examinar el Derecho positivo español en los dos primeros niveles separadamente, ya que a nivel local la regulación básica viene determinada en la legislación autonómica (como luego veremos), existiendo sólo algunas ordenanzas municipales, en algunos municipios, de escasa trascendencia para el tema que nos ocupa puesto que se ciñen sólo a meras disposiciones de carácter organizativo interno de las propias bibliotecas municipales. Este examen nos permitirá comprobar en qué medida se encuentra reconocido y se hace efectivo el derecho que nos ocupa en nuestro ordenamiento jurídico.

a la literatura de todos los pueblos; a tomar parte en el desarrollo científico; y a disfrutar de los beneficios que de él resulten, para realizar su contribución al enriquecimiento de la vida cultural» (reproducida por PUY, F., «Ensayo de definición de los derechos culturales», en *Anuario de Derechos Humanos*, 1988-89, p. 214).

Es claro que, a tenor de esta definición de base positiva, el derecho del ciudadano a la existencia y acceso a las bibliotecas públicas entra dentro de estos *derechos culturales*.

A NIVEL ESTATAL

A) *La Constitución de 1978*

En el más importante texto jurídico de nuestro ordenamiento se contemplan diversos derechos del ciudadano que constituyen la base de la cual partir para afirmar el reconocimiento implícito del derecho que nos ocupa examinar. Así, en el art. 1, 1.º como configurador del modelo de Estado básico en nuestro país, se afirma el carácter *social* como pauta fundamental en la que el legislador ha de basarse para llevar a cabo su tarea de legislar²⁷. Obviamente, he aquí la base jurídica para exigir el reconocimiento de los llamados *derechos económicos, sociales y culturales*. Por otra parte, el art. 9.2 plasma jurídicamente la función promocional del Estado; función fundamental, como hemos visto, para concretar en la práctica los *derechos económicos, sociales y culturales*²⁸. En consecuencia, estos dos preceptos actúan como base explícita de reconocimiento de este grupo de derechos, que, como hemos comprobado, son los que albergan el derecho que a nosotros nos ocupa.

Sobre los anteriores principios jurídicos, nuestra Constitución reconoce una serie de derechos que, a su vez, basándonos en las consideraciones teóricas expuestas en el punto anterior, contemplan el que nos ocupa: el derecho a la investigación científica y técnica, y a la información (art. 20, 1.º, a y d)²⁹, el derecho a la educación (art. 27)³⁰, el derecho de acceso a la cultura (art. 44) y el derecho a la conservación del patrimonio histórico, cul-

²⁷ Art. 1, 1.º: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

²⁸ Art. 9, 2.º: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Los adjetivos *económica, cultural y social*, en referencia a posibilitar la participación de los ciudadanos españoles en estos ámbitos, no dejan lugar a dudas en relación con el reconocimiento de los *derechos económicos, sociales y culturales*.

²⁹ Art. 20, 1.º: «Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades». Ni que decir tiene que las bibliotecas públicas, sea cual sea su dimensión temática, constituyen uno de esos *medios de difusión para expresar y difundir libremente esos pensamientos, ideas y opiniones* (en este caso, mediante la palabra escrita) y para *comunicar o recibir libremente información veraz*.

³⁰ Art. 27: «Todos tienen el derecho a la educación». Ya vimos cómo las bibliotecas públicas participan en la concreción efectiva de este derecho fundamental.

tural y artístico (art. 46)³¹. Además, prevé una serie de actuaciones que se insertan dentro de esa función *promocional* necesaria para dotar de auténtica efectividad a estos derechos y al que examinamos nosotros aquí. Así, el art. 132, 3.º establece como necesaria la regulación por ley del Patrimonio del Estado y Nacional, y los arts. 148, 1.º, 15 y 149, 1.º, 28 otorgan las competencias en materia de bibliotecas a las Comunidades Autónomas y al Estado respectivamente; y el art. 149, 2.º considera «... como deber y atribución esencial» lo que el propio precepto denomina como «servicio de la cultura», estableciendo que el Estado «... facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas».

Por tanto, se puede afirmar que nuestro texto jurídico fundamental contempla, en toda su extensión y dimensiones, el derecho del ciudadano a la existencia y acceso a bibliotecas públicas como medio de acceder a la cultura, tanto desde un punto de vista de su reconocimiento teórico como desde el punto de vista de su efectividad práctica.

B) *La Ley de Patrimonio Histórico-Artístico (Ley 13/1985, de 25 de junio)*

Esta ley desarrolló el mandato legislativo establecido en el art. 46 de la Constitución. De su contenido debemos destacar algunos aspectos importantes para nuestro tema.

Ante todo, señalar que consagró una nueva definición de patrimonio histórico en España, ampliando su extensión y comprendiendo en él las bibliotecas de titularidad estatal. En su Preámbulo, el legislador asegura que la protección y el enriquecimiento de todos los bienes que integran este patrimonio constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, tal y como preveía la Constitución; y persigue asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, adquiriendo un valor singular la categoría de *bienes de interés cultural*. Es interesante destacar que en el espíritu de esta ley no está el defender nuestro Patrimonio a través de normas que prohíban, sino que, a partir de disposiciones que estimulen a su conservación, conseguir

³¹ Art. 44, 1.º: «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho».

Art. 46: «Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio».

En estos dos preceptos se reconoce explícitamente el derecho que examinamos en el presente trabajo, del cual constituye su fundamento más directo en el enfoque que aquí le estamos dando (principalmente como *derecho cultural*).

su disfrute y facilitar su acrecentamiento. Así lo expresa su propio Preámbulo: «El Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva [y] su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos. Porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la *acción social que cumplen* (*)³², directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos lo han ido revalorizando». Por todo ello, el objetivo último de esta ley es el de buscar *el acceso* a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio, entre los que se encuentran las bibliotecas, como hemos dicho antes; porque, en un *Estado social y democrático*, estos bienes deben estar puestos al servicio de la colectividad, ya que con su disfrute su facilita el acceso a la cultura como «... camino seguro hacia la libertad de los pueblos», dice la ley.

En el Título Preliminar se señala que son «... deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado (...) garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutela *el acceso* (*)³³ de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él», sin perjuicio de las competencias que correspondan a los demás poderes públicos respecto a lo establecido en los arts. 44 y 46, 149, 1.º, 1, y 149, 2.º, de la Constitución. En este sentido, es clara la necesidad de garantizar el acceso de los ciudadanos a los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español como tema recurrente a lo largo de esta ley; ley que en su título VII habla del Patrimonio Bibliográfico como el constituido por las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública, y dice que «... son bibliotecas las instituciones culturales donde se conservan, reúnen, seleccionan, inventarian, catalogan, clasifican y difunden conjuntos o colecciones de libros, manuscritos y otros materiales bibliográficos o reproducidos por cualquier medio para su lectura en sala pública o mediante préstamo temporal, al servicio de la educación, la investigación, la cultura y la información». También advierte que «... quedarán sometidos al régimen que la presente ley establece para los Bienes de Interés Cultural los inmuebles destinados a la instalación de (...) bibliotecas de titularidad estatal (...), así como los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español» en ellas custodiados.

La Administración del Estado se reserva, previa consulta con la Comunidad Autónoma correspondiente, el crear cuantas bibliotecas considere oportunas «... cuando las necesidades culturales y sociales así lo requieran y sin perjuicio de la iniciativa de otros organismos, instituciones o particulares». Éstas son las bibliotecas de titularidad estatal y carácter nacional,

³² (*) El subrayado es nuestro.

³³ (*) El subrayado es nuestro.

que se crearán mediante Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, y que luego examinaremos. También la Administración del Estado promoverá la comunicación y coordinación de todas las bibliotecas de estas características, inspeccionando su funcionamiento y tomando las medidas oportunas para el mejor cumplimiento de sus fines, pero siempre respetando las competencias que correspondan a los demás poderes públicos y en los términos que dispongan los convenios de gestión con las Comunidades Autónomas. Queda claro, pues, que la ley afecta exclusivamente a las bibliotecas de titularidad estatal y gestión autonómica.

Por último, no podemos dejar de aludir a una nueva declaración de esta ley en su art. 62, que resume todo su espíritu y vuelve a insistir en el tema que nos ocupa: «La Administración del Estado —dice el precepto— garantizará el acceso de todos los ciudadanos españoles (...) a las bibliotecas (...) de titularidad estatal». Aunque se advierte una limitación explícita, garantizará el acceso «... sin perjuicio de las restricciones que, por razón de la conservación de los bienes en ellas custodiados o de la función de la propia institución, puedan establecerse», quizás en su afán de proteger nuestro patrimonio bibliográfico.

C) *La ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (Ley 13/1986, de 14 de abril)*

Esta ley, nacida para paliar la lamentable situación en que se encontraba este tema en nuestro país en cumplimiento del mandato constitucional que atribuye a la Administración del Estado la competencia sobre el fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica, así como para coordinar la actuación de las diferentes Comunidades Autónomas entre sí y de éstas con la Administración, constituye otra de las actuaciones estatales que afectan al mundo de las bibliotecas españolas.

La ley cuenta con un instrumento fundamental de actuación: el *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*; creado para programar, fomentar y coordinar las actividades de investigación de los órganos dependientes de la Administración del Estado. Este Plan comprende una serie de programas (nacionales, sectoriales y autonómicos) que constituyen el brazo ejecutor del espíritu de la ley. Entre estos programas³⁴ cabe destacar el *Programa Nacional de Información para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico*, que pretende servir de motor a «... iniciativas que vayan encaminadas a racionalizar, normalizar e interre-

³⁴ Vid. PINDADO VALVERDE, Ana María, «La información y documentación dentro del Plan General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico», en *Revista General de Información y Documentación*, vol. 3 (1, 1993), pp. 135-148.

lacionar los actuales sistemas de recogida, conservación y distribución de la información» (esto es, bibliotecas, archivos y centros de documentación), con el fin de «... proporcionar el soporte informativo imprescindible para las tareas de planificación, gestión y ejecución de proyectos de investigación en España». Para ello procurará impulsar la cooperación entre los agentes institucionales públicos y privados implicados en el sector de la información, así como contribuir a elevar el nivel de profesionalidad del sector e introducir técnicas y metodologías referidas al tratamiento, conservación y difusión de la información.

Se propone nada más y nada menos que potenciar los sistemas de información (archivos, bibliotecas y centros de documentación) mediante la introducción de productos de valor añadido y tecnologías eficientes. Complemento de este programa es este sentido sería el *Programa Nacional de Interconexión de Recursos Informáticos*, que pretende crear un sistema de interconexión informática de los diversos equipos informativos (centros de investigación, grupos de investigación de las Universidades, bibliotecas, etc...) no sólo de nuestro país, sino también de todas las existentes en el entorno internacional.

Por último, el *Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento*, que, respondiendo a la necesidad de apoyar la investigación básica de calidad en los distintos campos del saber tanto en Universidades como en los demás centros públicos de investigación, se plantea como objetivo fundamental «... prestar apoyo puntual a las bibliotecas y hemerotecas universitarias para fomentar las medidas de concentración de recursos bibliográficos y completar serie importantes de revistas o libros». En este sentido, las redes de bibliotecas DOCUMAT, RUEDO, REBIUN y Red de bibliotecas del CSIC constituyen actuaciones importantes³⁵.

En conclusión, todas las bibliotecas a las que se alude en esta ley son bibliotecas especializadas, creadas para uso y disfrute de un tipo muy específico de usuario: el investigador.

D) *Reglamento de bibliotecas públicas del Estado y del Sistema español de bibliotecas (Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo)*

Esta disposición es heredera de la ya comentada ley del Patrimonio Histórico Español, que atribuye al Gobierno el dictar las normas reglamen-

³⁵ Vid. BELMONTE, Isabel, «Redes de bibliotecas universitarias», en *Signatura* (2, 1993), pp. 34-39.

tarias de organización y funcionamiento de las bibliotecas de titularidad estatal, así como promover la comunicación y cooperación entre las mismas. De esta forma, el Reglamento se estructura en dos títulos referidos, respectivamente, en esos dos puntos y sobre la base del previsto anteriormente en la ley del Patrimonio Histórico Español con el título de *Sistema español de bibliotecas*.

Queda claro, en su introducción, que su finalidad es la de «... promover, en cumplimiento del mandato constitucional y en los términos previstos por el legislador, el *acceso* (*) a la cultura en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos a través de la lectura —función que se considera esencial entre las específicamente encomendadas a las bibliotecas públicas del Estado— así como mediante el conocimiento de los bienes de nuestro patrimonio bibliográfico en ellas custodiado».

El Título primero determina la naturaleza de las *Bibliotecas públicas del Estado*, sus funciones, su régimen, las normas para el tratamiento administrativo y técnico de sus fondos, su dirección, áreas básicas, servicios y acceso, que establece expresamente que será «... libre y gratuito [aunque] (...) por razones de seguridad y conservación de los fondos [la Dirección de las bibliotecas públicas del Estado] podrá restablecer restricciones de acceso a los mismos, sin perjuicio de facilitar a los investigadores su estudio». Estamos ante un Título que trata con exhaustividad los puntos señalados analizándolos con detalle y determinando la normativa específica para cada uno de ellos.

Sin embargo, el Título segundo, que trata del sistema español de bibliotecas, se limita a enunciar su constitución, a determinar el establecimiento y funciones del *Consejo Coordinador de Bibliotecas y de su Comisión Permanente*, a establecer el modo en que se financiarán las inversiones en los edificios de las bibliotecas públicas de Estado gestionadas por las Comunidades Autónomas y a regular el régimen de la Biblioteca Nacional. Lo realmente destacable de este Título es la creación del *Sistema Español de Bibliotecas* como instrumento esencial de cooperación bibliotecaria, e integrado por: a) la Biblioteca Nacional como cabecera del sistema; b) las bibliotecas públicas del Estado; c) las bibliotecas dependientes de los Ministerios y Organismos autónomos de la Administración del Estado, excluidas las escolares; d) las bibliotecas de las Universidades públicas; e) las bibliotecas de las Reales Academias; f) las redes o sistemas de bibliotecas de instituciones públicas o privadas, o las bibliotecas de excepcional interés que se incorporen mediante convenio con el Ministerio de Cultura (en la actualidad de Educación, Cultura y Deporte). Por su parte, la Biblioteca Nacional se rige por su normativa específica (el R.D. 1.581/1991, de 13 de octubre) que la establece en organismo autónomo con sus propios Estatutos. Por tanto, posee personalidad jurídica propia y capacidad de actuación para el cumplimiento de sus fines. De cualquier for-

ma, se trata de un Estatuto que, en opinión de algunos profesionales³⁶, sólo se dedica a los órganos rectores del organismo y no a las funciones que le son propias. En cuanto a las bibliotecas universitarias³⁷, carecen casi absolutamente de normativa legal que regule su funcionamiento. La LRU ignora la figura de la biblioteca universitaria, aunque crea el marco jurídico mediante los Estatutos de cada Universidad y los reglamentos que los desarrollan, que han ido apareciendo recientemente. El resto de las bibliotecas, salvo las bibliotecas públicas del Estado que cuentan con un reglamento específico, carecen de consideración legislativa, al menos por el momento; y el Real Decreto del que hablamos no especifica qué funciones deben desempeñar cada una de ellas ni cómo se ha de articular la cooperación y el funcionamiento del sistema. Además, encontramos una deficiencia insalvable: la exclusión explícita del sistema de las bibliotecas escolares, con el consiguiente abandono y marginación de un tipo de usuario de gran importancia: el niño y el joven.

A NIVEL AUTONÓMICO

Como establece el art. 148, 1.º, 15 de la Constitución, las Comunidades Autónomas tienen competencias para legislar específicamente en relación con el tema de las bibliotecas. Así, muchos Estatutos de Autonomía han contemplado el tema y han permitido que, desde 1981, la mayor parte de las Comunidades Autónomas hayan desarrollado sus propias leyes y normativas relativas a las bibliotecas³⁸; concretamente las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Andalucía fueron las que marcaron las pautas, determinando hasta cierto punto que el resto de Comunidades adoptasen un esquema de regulación similar. Este esquema se estructuraba en una Exposición de motivos en la que la biblioteca aparece como instrumento al servicio de la cultura y la educación, el establecimiento de tres tipos básicos de bibliotecas: las públicas (financiadas por la Administración autonómica y abiertas a todo tipo de usuarios), de uso público (financiadas por entes privados, pero destinadas a todo tipo de usuarios) y privadas (con financiación privada y acceso restringido).

³⁶ PEÓN PÉREZ, Jaime, «El Estatuto de la Biblioteca Nacional como organismo autónomo», en *Revista General de Información y Documentación*, vol. 2 (2, 1994), pp. 161-171.

³⁷ Vid. FUENTES ROMERO, Juan José, «Sistemas bibliotecarios en el Estado español», en *I Conferencia de Bibliotecarios y Documentalistas*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1993, pp. 113-139.

³⁸ Vid. GONZALO, Miguel Ángel, y MACIÁ, Mateo, «La legislación española de Bibliotecas», en *Boletín de ANABAD*, vol. XLI (2-3, 1990), pp. 65-93.

La constitución de los respectivos sistemas bibliotecarios autonómicos, formados por órganos y Centros Bibliotecarios estructurados en forma piramidal con una Biblioteca Central como cabecera y el resto de las bibliotecas dedicadas a la lectura pública (las bibliotecas públicas del Estado, los entes provinciales y los municipales).

4. CONCLUSIÓN

Resulta evidente que en nuestro ordenamiento jurídico existe una legislación (nacional y autonómica) que contempla la existencia y el acceso de las bibliotecas públicas para el ciudadano, y que considera esto, además, con un derecho que le asiste. No obstante, esta legislación adolece de un defecto: su carácter fragmentario, ya que se disgrega en disposiciones que contemplan los distintos tipos de bibliotecas sin un criterio unitario. Así, la *Ley del Patrimonio Histórico Español* y el *Reglamento de las Bibliotecas Públicas del Estado* se centran, fundamentalmente, en determinar las competencias de este tipo específico de centros; la Ley de la Ciencia se preocupa por las bibliotecas especializadas; las Universidades por sus propias bibliotecas y la legislación autonómica por los respectivos sistemas bibliotecarios. Ante la diversidad de usuarios y de necesidades informativas, la legislación vigente actúa atendiendo a todos ellos, porque todos ellos tienen derecho a acceder a los centros de carácter público en general, como son las bibliotecas públicas; pero se advierte cierto desequilibrio y, lo que es peor, una descoordinación tal, que pone en duda la naturaleza aglutinadora del Estado español, prevista en el art. 149, 2.º de la Constitución. Ya lo advirtieron los profesionales³⁹ cuando, entre las propuestas de actuaciones concretas, señalaban la «... necesidad de un marco legal, financiación, coordinación y cooperación para que el Sistema Español de Bibliotecas sea una realidad», y no algo meramente nominal.

No existe una legislación que regule todo el sistema bibliotecario español y que fije las bases para la coordinación entre las distintas bibliotecas. Por otra parte, las competencias bibliotecarias están repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y es en el ámbito cultural donde, según algunos profesionales, «... se hace más palpable la dificultad de establecer un reparto o delimitación de competencias excluyentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que el desarrollo bibliotecario español, así como la defensa y difusión de los bienes que integran el patrimonio bibliográfico, admiten y requieren una intervención paralela y con-

³⁹ Vid. I Conferencia de Bibliotecarios y Documentalistas, Madrid, Ministerio de Cultura, 1993.

currente de ambas Administraciones, sin olvidar la implicación de todas las entidades que integran la Administración local, ni del resto de las Entidades públicas o privadas que, directa o indirectamente, inciden en el sector bibliotecario»⁴⁰. De esta manera, erradicaríamos algunos problemas que se han hecho realidad en este tiempo, tales como la dicotomía jurídica, que ha llevado en la práctica a la descoordinación y al desorden, entre centros de titularidad estatal y gestión autonómica, el entrecruzamiento de competencias, la no intercomunicación entre las distintas Comunidades Autónomas, que genera aislamiento, la duplicación de esfuerzos, etc...; y favoreceríamos la tan ansiada, por útil, cooperación que hasta el momento se ha visto frenada por factores de diversa naturaleza (económicos, administrativos, técnicos, etc...).

En nuestra opinión, corresponde al Estado, a través de lo que fue el *Centro de Coordinación Bibliotecaria* y de la Biblioteca Nacional como cabecera, y en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas, una serie de actuaciones encaminadas a relanzar y potenciar el Sistema Español Bibliotecario favoreciendo el desarrollo de esas otras bibliotecas, que se han visto relegadas en favor de las bibliotecas públicas del Estado, hasta ahora las verdaderamente protegidas por el que fue Ministerio de Cultura, ahora de Educación, Cultura y Deporte.

En definitiva, haciéndonos eco de lo que opina un gran número de profesionales, podemos decir que conviene replantearse el actual Sistema Español de bibliotecas, así como favorecer una legislación que erradique la pluralidad de sistemas bibliotecarios inspirados cada uno de ellos en criterios dispares y, a veces, contradictorios. Ésta es la manera de hacer verdaderamente efectivo el derecho del ciudadano español a la existencia y acceso a las bibliotecas públicas para, en última instancia, realizar de manera más concreta su formación cultural y humana.

⁴⁰ Vid. MORGIO JARNÉS, EVA, «Comentario sobre la legislación bibliotecaria del Estado», en *Signatura* (4, 1993), pp. 20-27.