

El marco jurídico del sistema español de bibliotecas¹

The legal framework of the spanish library system

José Alberto España Pérez²

Universidad de Málaga

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS BIBLIOTECAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL SERVICIO PÚBLICO. III. LAS BIBLIOTECAS EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO CULTURAL. IV. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE BIBLIOTECAS. 1. Sistema estatal de bibliotecas. A. Marco normativo. B. Sistema Español de Bibliotecas y Cooperación bibliotecaria. C. Bibliotecas de titularidad estatal. D. Organización ministerial. 2. Sistema autonómico de bibliotecas. A. Marco normativo autonómico. B. Organigrama administrativo del sistema autonómico de bibliotecas. C. Las bibliotecas públicas en Andalucía. 3. Las bibliotecas municipales. 4. Las bibliotecas universitarias y escolares. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Las bibliotecas públicas constituyen un instrumento único para acceder a la información y posibilitar el desarrollo cultural y social en aras del artículo 44 de la Constitución española que garantiza el derecho de todos los ciudadanos a la cultura. En virtud de la Carta Magna, las Comunidades Autónomas han asumido competencias plenas en materia de cultura y, en concreto, en bibliotecas. De forma que todas ellas han promulgado sus propias leyes para regular sus correspondientes sistemas bibliotecarios.

Por ello, el presente trabajo pretende adentrarse en el marco jurídico de los sistemas bibliotecarios de España, teniendo en cuenta los tres niveles administrativos y prestando especial atención al régimen andaluz. Desde un punto de vista didáctico, se profundiza en la vigente normativa estatal partiendo de sus raíces legislativas

¹ Este artículo se publica en el marco del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ 410: “Estudios jurídicos interdisciplinarios avanzados: servicios colectivos”, teniendo su génesis en un artículo periodístico publicado en la revista especializada *Mi Biblioteca*, editada por la Fundación Alonso Quijano.

² Doctorando del Programa de Doctorado de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Málaga.

primitivas para detenerse en un análisis comparativo de las diversas normas autonómicas, y, terminando con los aspectos más significativos que caracterizan el servicio público de bibliotecas municipales, así como las educativas.

PALABRAS CLAVES: bibliotecas, patrimonio histórico, servicio público.

ABSTRACT: Public libraries are a unique instrument to access information and enable cultural and social development in the interests of Article 44 of the Spanish Constitution that guarantees the right of all citizens to culture. By virtue of the Magna Carta, the Autonomous Communities have assumed full competences in terms of culture and, specifically, in libraries. So all of them have promulgated their own laws to regulate their corresponding library systems.

Therefore, this paper aims to delve into the legal framework of library systems in Spain, taking into account the three administrative levels and paying special attention to the Andalusian regime. From a didactic point of view, it is deepened in the current state regulations starting from its primitive legislative roots to stop in a comparative analysis of the different autonomic norms, and, ending with the most significant aspects that characterize the public service of municipal libraries, as well as the educational ones.

KEYWORDS: libraries, historical heritage, public service.

I. INTRODUCCIÓN

Dice Mario Vargas Llosa que las bibliotecas son esos lugares donde uno “sueña, imagina y vive, gracias a los libros, las más extraordinarias experiencias”. Y lo cierto es que constituyen escenarios de gran importancia para la difusión del conocimiento y el desarrollo de la comunidad³. Por ello, actualmente se configuran como un servicio público que pretende facilitar el acceso a la información y el conocimiento difundido en cualquier soporte, con igualdad de oportunidades⁴. De ahí que las bibliotecas guarden un papel fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados por la Agenda 2030 de Naciones Unidas⁵.

³ Vid., IFLA. *Declaración de Lyon sobre el acceso a la información y el desarrollo*, 2014. Disponible en <https://www.lyondeclaration.org/content/pages/lyon-declaration-es-v2.pdf>.

⁴ UNESCO. *Manifiesto sobre la biblioteca pública*, 1994. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000112122_spa.

⁵ La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible es un marco de acción que puso en marcha la ONU en el año 2015 para lograr un desarrollo económico, ambiental y social más inclusivo e integrado. Para ello cuenta con 17 objetivos. En concreto, en su Objetivo 16.10. se alude al acceso a la información y la cultura. Además, la alfabetización mundial se reconoce en la visión de la Agenda 2030. Vid., ONU. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. [A/

Como describe VARELA OROL las bibliotecas se expandieron con el avance de la alfabetización que se produjo entre los siglos XIX y XX que la auparon como centros democratizadores de la cultura y la educación. En España, se crean principalmente unidas a instituciones como las Universidades y los Obispos. Con la desamortización de Mendizábal, los libros en manos eclesiásticas pasaron a estar en las bibliotecas de los Institutos de Segunda Enseñanza. Con la Ley de Instrucción Pública de 1857 esos centros se transformaron en públicos y se estableció la obligatoriedad de que existieran al menos uno en cada provincia. Pese a las ideas progresistas de la norma, la baja tasa de alfabetización y el alto nivel intelectual de los fondos bibliográficos provocaron que las bibliotecas públicas provinciales no se popularizaran entre la población española. Para paliar esto, durante los períodos históricos posteriores se desarrollaron intentos de bibliotecas más cercanas a los gustos populares siguiendo el modelo anglosajón⁶.

La llegada de la dictadura franquista supuso una parálisis en la expansión de las bibliotecas por el mapa español. A finales de los años setenta se empiezan a crear bibliotecas en pueblos y capitales de provincia, pero no será hasta la llegada de la democracia y los nuevos ayuntamientos cuando se inicie la modernización de las bibliotecas públicas y éstas se convierta en un servicio municipal tal y como lo entendemos hoy en día⁷.

A partir de ese momento comienza la gran transformación del sistema bibliotecario español caracterizado por la construcción de edificios y equipamientos, la adopción de modelos de gestión y servicios acordes al resto de países europeos, la expansión de las bibliotecas universitarias, la inclusión de la enseñanza de biblioteconomía en numerosas universidades y la progresiva incorporación de la tecnología⁸. En los noventa mejoran los centros públicos y las que integran el Sistema Español de Bibliotecas, como la Nacional, las bibliotecas centrales de las autonomías, las universitarias y las especializadas. Actualmente, el uso de las bibliotecas crece entre

RES/70/1]. Disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf. Sobre el papel de las bibliotecas para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, véase el informe elaborado por la International Federation of Library Associations and Institutions, principal organismo internacional que representa los intereses de los usuarios y profesionales de las bibliotecas: IFLA. *Acceso y oportunidades para todos. Cómo contribuyen las bibliotecas a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas*. Disponible en <https://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/access-and-opportunity-for-all.pdf>.

⁶ Sobre la historia de las bibliotecas en España, vid., VARELA OROL, C., “Librerías y Bibliotecas. El nacimiento de las Bibliotecas públicas en España”, en *Bulletin Hispanique*, vol. 111, núm. 2 (2009), pp. 429-447. Disponible en <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/9839?locale-attribute=es>.

⁷ Vid., RODRIGO ECHALECU, A.M., *La política del libro durante el primer franquismo* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, 2016. Disponible en <https://eprints.ucm.es/39125/1/T37819.pdf>.

⁸ GÓMEZ-HERNÁNDEZ, J.A., “Las bibliotecas”, en MILLÁN, J.A., *La lectura en España: informe 2017*, Madrid, 2017, p. 68. Disponible en <http://www.fge.es/lalectura/2017/default.html>.

los más jóvenes y son bien valoradas entre los españoles. Las actividades que más se realizan en ellas son tomar o devolver libros, acudir a las salas de estudio y consultar material⁹.

Este paulatino desarrollo de las bibliotecas ha ido de la mano de la configuración de un marco normativo influenciado por el Estado de las Autonomías. Definir la estructura organizativa de las bibliotecas españolas conduce a la configuración política-administrativa de nuestro país, de forma, que no es posible desligar la una de la otra. El Estado de las Autonomías ha traído consigo un sistema bibliotecario donde actúan las tres Administraciones públicas: Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales. Así, a raíz de la promulgación de la Constitución Española (CE) de 1978 se transitó de un sistema bibliotecario centralizado a una red más abierta y con incidencia de otros entes territoriales.

Conforme a sus correspondientes Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades han asumido competencias plenas en materia de bibliotecas. De forma que las distintas regiones de España han promulgado sus propias leyes para regular sus sistemas bibliotecarios, con efectos, obviamente, dentro de sus territorios. Algunas contienen un profundo elemento identitario plasmado en las características lingüísticas o culturales propias y que incide en el desarrollo bibliotecario. Todo esto nos conduce a una amalgama de normas y de sistemas bibliotecarios que dista en exceso de los países de nuestro entorno.

Pero esto no quiere decir que el Estado se haya visto despojado de sus competencias en la materia, éste ostenta atribuciones en las bibliotecas que son de su titularidad y, en general, en todo lo que afecte a las mismas y sea de interés para el conjunto de los españoles. De hecho, como se expondrá más adelante, después de la fructífera producción legislativa de las Comunidades Autónomas en materia bibliotecaria, las Cortes Generales consiguieron aprobar, en 2007, una ley que regula las bibliotecas con afección a todo el Estado español.

A ello hay que sumar el papel de los municipios, a quienes la Constitución otorga autonomía y tienen un indudable protagonismo en la gestión de estos servicios, ya que las bibliotecas municipales constituyen el principal instrumento para que los ciudadanos de pequeños territorios o zonas rurales tengan las mismas posibilidades de acceder a la cultura que las personas que residen en una gran ciudad. De hecho, son los ayuntamientos la Administración obligada por ley a prestar los servicios de biblioteca a la ciudadanía.

⁹ Vid., FEDERACIÓN DE GREMIOS DE EDITORES DE ESPAÑA, *Barómetro. Compra de libros en España en 2017*, Madrid, 2018, pp. 100-107. Disponible en <http://federacioneditores.org/img/documentos/HabitosLecturaCompraLibros2017.pdf>.

II. LAS BIBLIOTECAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL SERVICIO PÚBLICO

“Las bibliotecas públicas y el sistema de lectura pública e información que constituyen, son un servicio público del que se dota la sociedad para garantizar a todos los ciudadanos la igualdad de oportunidades en el acceso y uso de las fuentes del conocimiento y la cultura, y facilita así el ejercicio de derechos fundamentales para las personas y para la convivencia democrática”. Con estas líneas comienza las *Pautas sobre los servicios de las bibliotecas públicas* elaboradas por el Ministerio de Cultura¹⁰. En este documento se apuesta por un concepto amplio y actual de biblioteca pública que lejos de considerarla como un simple conjunto de colecciones, la contempla como un servicio público de carácter universal que posibilita el desarrollo de la ciudadanía. Esta aportación se enmarca en las líneas trazadas por la UNESCO y la organización más relevante en el ámbito bibliotecario, la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA)¹¹.

De la concepción que propone el Ministerio queda expuesto la consideración de las bibliotecas como servicio público que despliega sus efectos en ámbitos concretos de la sociedad. Esta atribución también se recoge en el documento internacional más importante sobre bibliotecas públicas, elaborado por la UNESCO, donde se establecen los criterios generales de actuación de estas instituciones, en relación con los principios sobre los que se han asentado los servicios públicos en las sociedades modernas.

En el Manifiesto de la UNESCO ser un servicio público de biblioteca se resume en las siguientes características:

- Servicio universal: al que tienen derecho todos los ciudadanos en “igualdad de acceso para todas las personas, sin tener en cuenta su edad, raza, sexo, religión, nacionalidad, idioma o condición social”.
- La Administración pública como prestadora del servicio: en especial a nivel local, pero también estatal. Es el Estado quien asume su financiación

¹⁰ Vid., GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. *Pautas sobre los servicios de las bibliotecas públicas*. Jornadas de Cooperación Bibliotecaria Grupo de Trabajo sobre los Servicios de las Bibliotecas Públicas, 2002. Disponible en <http://hdl.handle.net/10421/369>.

¹¹ Vid., UNESCO. *Manifiesto sobre la biblioteca pública*, 1994. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000112122_spa. Por su parte, la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA) constituye el principal organismo internacional que vela por los intereses de los usuarios, de los servicios bibliotecarios y de documentación. En este sentido, vid., IFLA. *Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas*, 2001. Disponible en <https://www.ifla.org/files/assets/hq/publications/archive/the-public-library-service/pg01-s.pdf>.

y garantiza que se preste el servicio de forma gratuita. Así, la Administración debe garantizar la igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos.

- Actuación regulada: basada en una legislación específica, con unas normas que garanticen la continuidad espacial y temporal en la prestación del servicio.

- Servicio estructurado en red: al estilo de los sistemas públicos de educación o sanidad.

Así, la biblioteca pública es considerada como un servicio público a disposición de los ciudadanos para garantizar el ejercicio del derecho a la información, a la cultura y a la educación; prerrogativas recogidas en nuestra Carta Magna¹². Pero “[...] el desarrollo de la BP [Biblioteca Pública] en el Estado Español como servicio público es un fenómeno reciente, carente aún de la consolidación, extensión y equilibrio que debería caracterizarlo”¹³. Nuestro Estado considera que las bibliotecas prestan un “servicio público fundamental”, descripción recogida en la Ley 10/2007 de la lectura, del libro y de las bibliotecas (en adelante Ley del libro)¹⁴, norma básica general reguladora del mundo bibliotecario. Además, en diversos preceptos de la mencionada Ley se alude explícitamente al “servicio público de bibliotecas”. Junto a esto, la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que la biblioteca pública es uno de los servicios básico y obligatorios en todos los municipios con población superior a cinco mil habitantes¹⁵. No obstante, la actitud del legislador por nombrar expresamente a las bibliotecas como servicio público ha nacido a raíz de la Ley de libro de 2007, ya que el marco regulatorio de la materia bibliotecaria anterior a ésta (que se expondrá más adelante) no califica como tal a las bibliotecas.

Pero aportar un concepto de servicio público no es tarea fácil y mucho menos circunscribirlo al ámbito de la cultura¹⁶. GARRIDO FALLA, a raíz del estudio de la doctrina, llega a la siguiente aproximación conceptual en tal sentido: “servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una orga-

¹² El derecho a la información se recoge en el artículo 20 de la Constitución, el derecho a la cultura en el artículo 44 y el derecho a la educación en el artículo 27.

¹³ HERNÁNDEZ, H., *Un servicio público llamado biblioteca*. I Jornadas del Sistema Nacional de Bibliotecas de Euskadi, 2003. Disponible en http://www.izenpe.eus/s15-4812/es/contenidos/informacion/jornadas_bibliotecarias/es_8126/adjuntos/jorna19.pdf.

¹⁴ Como así se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas [BOE núm. 150, de 23 de junio 2007]

¹⁵ Artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985].

¹⁶ Dada la abundante bibliografía existente en este ámbito se han seleccionado aquellas que se consideran más relevantes.

nización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial”¹⁷. De esta definición podemos deducir que se trata de un servicio técnico ya que el beneficiario recibe prestaciones técnicas; se presta al público, esto es, a los ciudadanos en general y en base al principio de igualdad ante la ley; de manera regular y continua; de titularidad pública y con sometimiento a un régimen jurídico especial.

SÁNCHEZ MORÓN aboga por una noción restringida de servicio público “que lo identifica tan sólo con las actividades de titularidad pública que tiene como objeto directo la prestación material de un servicio a los ciudadanos, servicio de los que éstos pueden beneficiarse [...]”¹⁸.

Por su parte, FERNÁNDEZ FARRERES sostiene que “el servicio público ha quedado referido mayoritariamente, al menos en la doctrina española, al conjunto de actividades prestacionales asumidas o reservadas al Estado con el fin de satisfacer necesidades colectivas de interés general, siendo, por tanto, nota distintiva la *publicatio*, es decir, la titularidad pública de la actividad en cuestión y la subsiguiente quiebra de la libertad de empresa [...]”¹⁹.

Del concepto clásico de servicio público se puede extraer que la titularidad de éste está en manos de la Administración pública y que consiste en una actividad prestacional de tipo material con un régimen jurídico-administrativo sustentado en principios generales que van a dar respuesta a los intereses generales, tales como la continuidad, la igualdad, la calidad, la mutabilidad y la asequibilidad. Como sostiene GONZÁLEZ RÍOS “[...] podríamos decir que en este tipo de servicios la labor ordinaria de la Administración pública de satisfacer el interés general se funde con la finalidad misma del servicio, con su objeto”²⁰. De manera que, con ciertos matices entre las diferentes definiciones aportadas, podríamos decir que la base del concepto reside en la titularidad del ente público de la actividad prestacional, que podrá ser ejercida de manera directa o indirecta. En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia²¹.

¹⁷ GARRIDO FALLA, F., “El concepto de servicio público en derecho español”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (1994), p.21. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17240.pdf>.

¹⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2017, p. 790.

¹⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de derecho administrativo*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2012, p. 420.

²⁰ GONZÁLEZ RÍOS, I., “La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (dir.). *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones electrónicas)*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 26.

²¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1979. En dicha resolución se señala lo siguiente: [...] como se desprende claramente de la sistemática y contexto del Reglamento de Servicios de las

Así, en nuestra normativa interna el concepto de servicio público se asocia a actividades prestacionales de interés general cuya titularidad corresponde a la Administración y son prestadas conforme a los principios constitucionales. En este sentido, destacan los servicios públicos locales que son ejercicio de una competencia local consistente en la prestación de un servicio de interés municipal. De hecho, debemos recordar que la Ley de Bases del Régimen Local establece como servicio mínimo de los municipios con una determinada población las bibliotecas públicas²².

Sin embargo, esta noción tradicional de servicio público se presenta no del todo precisa con la entrada de España en la Unión Europea y la liberalización en la prestación de los servicios. El impacto del Derecho comunitario sobre la evolución del concepto ha sido muy significativo. Y es que Europa nace con el objetivo de constituir un mercado común, por ello, se impulsa un proceso para liberalizar muchos servicios económicos al considerar la institución supranacional que los servicios públicos clásicos eran anticompetitivos y no muy rentables. Abrir a la competencia los servicios que antes eran del Estado provocó un abaratamiento del coste y mejora de la calidad en servicios como la telefonía, el gas y la electricidad, el transporte, correos y algunos servicios funerarios²³. El hecho de abrir el mercado e introducir competencia no supone una desprotección de los ciudadanos en aquellos casos en los que el mercado no presta los servicios del interés común en condiciones de igualdad y asequibilidad²⁴.

Este panorama hizo que la Unión Europea optara por el concepto de servicios de interés general en vez del de servicio público. Con este término se pretende dejar patente la liberalización en la prestación de servicios y la protección de los usuarios mediante la imposición de obligaciones de servicio público en aquello que requiera

Corporaciones Locales, estas entidades desarrollan una triple actividad de intervención, fomento y servicio público, y esta última puede ser gestionada directamente por la Corporación o prestada mediante concesión, arrendamiento o concierto, más en todo caso, para que con rigor pueda predicarse de una actividad el carácter de servicio público, no es suficiente que proporcione una utilidad al público, so pena de desnaturalizar el concepto, sino que debe exigirse que se trate de una actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública, y cuya titularidad esté atribuida a una Entidad Pública, lo que no es obstáculo para que la gestión corresponda a un particular; notas todas ellas que sirven para detectar lo que no es un servicio público, sino simplemente un servicio de interés público, expresión que acoge aquellas actividades cuya titularidad no corresponde a una Entidad Pública, sino que, permaneciendo en manos de los particulares, están destinadas al público y en las que hay implicado un interés público capaz de justificar una intervención administrativa[...].

²² Artículo 26.1 letra b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

²³ TORNOS MAS, J., "El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario", en *Revista de Administración Pública*, núm. 200 (2016), pp.193-211. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.200.10>.

²⁴ Artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

la apertura a la competencia. De manera que “[...]el nuevo concepto conlleva importantes implicaciones jurídicas pues permite la construcción del mercado interior sin ir en detrimento de los derechos de los usuarios; y a la vez, conlleva excepciones en cuanto al régimen de ayudas de Estado”²⁵.

Los Servicios de Interés General (SIG) “abarcen los servicios mercado y no de mercado que las autoridades públicas consideran de interés y a los que imponen determinadas obligaciones de servicio público”²⁶. En el mismo sentido se pronuncia el *Libro Verde de los servicios de interés general* al considerarlos como aquellos que “las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público”²⁷. Para profundizar aún más, “[...]los servicios de interés general abarcan una amplia gama de actividades, que va desde las grandes industrias de red como la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la retransmisión audiovisual y los servicios postales, a la educación, el suministro de agua, la gestión de los residuos, la salud y los servicios sociales. Estos servicios son esenciales para la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas, y reflejan el modelo de sociedad europeo. Desempeñan un papel importante en cuanto a asegurar la cohesión social, económica y territorial de toda la Unión y son vitales para el desarrollo sostenible de la UE en términos de mayores niveles de empleo, inclusión social, crecimiento económico y calidad medioambiental”²⁸.

Así, dentro de la categoría general de los Servicios de Interés General (SIG) se localizan los Servicios Económicos de Interés General (SEIG), para referirse a aquellas actividades de contenido económico liberalizadas, prestadas a cambio de una remuneración, sujetas a normas de mercado y competencia y al cumplimiento de las obligaciones de servicio público²⁹; y los Servicios de Interés General No Económicos (SIGNE), en alusión a aquellos servicios que no son actividades económicas sino que pretenden fines de cohesión social, no sujetas a una regulación específica por la

²⁵ GONZÁLEZ RÍOS, I. (2018: 54).

²⁶ Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa [DOUE núm.17, de 19 de enero de 2001]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGIS-SUM:l26087>.

²⁷ *Libro verde sobre los servicios de interés general*, 2003 [COM (2003) 270 fina]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0270&from=EN>.

²⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, de 20 de noviembre de 2007, que acompaña a la Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno» - Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo [COM (2007) 725 final]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013c>.

²⁹ Vid., Considerando 70 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [DOUE núm. 376, de 27 de diciembre de 2006].

Unión Europea ni a las normas sobre mercado y competencia. Y también podríamos citar los servicios sociales de interés general que se prestan de manera individual en base al principio de solidaridad e igualdad en el acceso, ya que no debemos olvidar los pilares sociales y de solidaridad que vertebran la Unión Europea. Entre ellos, se incluye la sanidad, la educación, la Seguridad Social, etc.³⁰.

Por tanto, del Derecho europeo proviene el concepto de servicios de interés general que actualmente convive a nivel interno con el concepto tradicional de servicio público que goza de mayor tradición en nuestro país. En ambos casos destaca la incidencia de la Administración pública, ya sea como titular del servicio, en los casos de servicios públicos, o como reguladora en los servicios liberalizados de interés general. No obstante, a nivel comunitario no existe responsabilidad de la prestación de los servicios por parte de las instancias europeas, ya que esa competencia se reserva a los Estados miembros³¹. Además, se carece aún de un concepto normativo del mismo en el seno de la Unión Europea y, por supuesto, en nuestro derecho interno³². Como sostiene GONZÁLEZ RÍOS “[...] esa falta de concreción a nivel comunitario, a pesar de ser un término alumbrado por la UE, obedece a la apreciación de que no existe necesidad de armonización, sustituyendo esta técnica por la de intervención sectorial y puntual”³³. Si bien esto proporciona una mayor libertad a los Estados miembros para regular los servicios de interés general, provoca mayores problemas a la hora de su conceptualización.

De manera que nos encontramos con dos conceptos diferenciados. Por un lado, el de servicio público, de especial protagonismo en nuestro derecho interno; y el de servicios de interés general, de origen comunitario. La indefinición en el seno de la Unión Europea genera problemas en su correspondencia a nivel interno. Una de esas divergencias se observa en cómo el concepto comunitario de SIG no impone la obligación de la titularidad pública del mismo, ya que engloba servicios liberalizados, concretados en los SIEG.

³⁰ Para profundizar en esta cuestión, vid., LAGUNA DE PAZ, J. C., *Servicios de interés económico general*, Civitas, Madrid, 2009.

³¹ Protocolo núm. 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

³² Sin embargo, esto no es óbice para que se puedan extraer sus fundamentos y notas características. En el ámbito comunitario, el TFUE y su Protocolo núm. 26 establecen una serie de patrones definitorios como la apertura a la competencia y su variedad y su sujeción a una serie de principios orientados a la protección de los usuarios. La Directiva de Servicios también posibilita diferenciar entre los Servicios de Interés General y aquellos completamente abiertos a la competencia. Pese a que la indefinición normativa a nivel interno es más palpable, podemos encontrar que en la normativa reguladora del régimen local se hace alusión a los servicios públicos locales y se establece la reserva de ley para determinar la competencia municipal, la sostenibilidad económica y la eficiencia del servicio, así como una reserva a favor de los entes locales en el caso de los servicios esenciales.

³³ GONZÁLEZ RÍOS, I. (2018: 54-55).

De este breve análisis conceptual del servicio público y de su evolución histórica podemos deducir, por lo que al servicio de bibliotecas concierne, que el mismo mantiene su configuración de servicio público, o si se puede, como servicio de interés general no económico. El derecho subjetivo a la cultura es fundamental en una sociedad que pretenda ser libre, justa e igualitaria³⁴. Aunque en ocasiones es menospreciada o difuminada frente a otros ámbitos, constituye un servicio público esencial, con un papel básico del Estado, el cual, debe velar por la promoción de la cultura entre la ciudadanía para evitar desigualdades³⁵. Los poderes públicos deben garantizar el acceso a la cultura y a las artes permitiendo el desarrollo de las diferentes manifestaciones culturales y artísticas. Y en este sentido, las bibliotecas constituyen un servicio público único para permitir el desarrollo social, dado su carácter dinamizador.

III. LAS BIBLIOTECAS EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN DE PATRIMONIO CULTURAL

A diferencia de lo que suele ocurrir en ámbitos como la sanidad o la educación, en materia de cultura no existe una ley general proveniente del Estado que regule tal cuestión. La norma más general que suele ser invocada es la Ley de Patrimonio Histórico Español³⁶. Sin embargo, ésta se queda corta para contemplar el amplio fenómeno de la industria cultural³⁷. En el plano autonómico la situación es bastante parecida, ya que la legislación cultural se caracteriza por leyes autonómicas en materia de patrimonio cultural³⁸.

Tradicionalmente, en España, las bibliotecas se han enmarcado en el ámbito de la cultura, aunada a políticas sobre el patrimonio o la promoción cultural³⁹. Qui-

³⁴ Sobre el derecho a la cultura y su problemática en su consideración como derecho fundamental, vid., CHAMPEIL-DESPLATS, V., "El derecho a la cultura como derecho fundamental", en *Revista electrónica Iberoamericana*, vol. 4, núm.1 (2010), pp.92-116. Disponible en https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_1/REIB_04_10_Veronique.pdf.

³⁵ Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 27, establece que "toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

³⁶ Ley de Patrimonio Histórico Español [BOE núm. 155, de 29 de junio de 1985].

³⁷ En el ámbito de la actividad cultural existen multitud de normas estatales sectoriales como la Ley 10/2007, de 22 junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas o la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine; entre otras.

³⁸ Aunque muchas Comunidades Autónomas han creado un Consejo de Cultura como órgano participativo de la sociedad civil o han dado luz verde a planes estratégicos o sectoriales de la cultura en general (como por ejemplo el Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía de 2007).

³⁹ Aunque en los últimos tiempos también se asocia al libro y a la lectura. Tan sólo hay que leer la Exposición de Motivos e incluso el título de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas.

zás tal asociación se deba a la vinculación de las bibliotecas con la conservación del patrimonio histórico bibliográfico. De hecho, para un conocimiento profundo del marco jurídico de las bibliotecas en España no sólo debemos acudir a las leyes específicas en la materia, ya que existen otros ámbitos legislativos como son las normas sobre patrimonio, bien sean de patrimonio histórico y cultural o artístico, que se refieren a la esfera bibliotecaria⁴⁰. Si atendemos a nuestra Constitución, la incidencia de la materia bibliotecaria en el título competencial relativo al patrimonio histórico o cultural ha ayudado a dar soporte al arraigo de la vinculación de las bibliotecas, archivos y museos con el patrimonio histórico, cultural y artístico⁴¹. En relación con ello, corresponde al Estado la competencia normativa básica respecto a tal materia, pero limitada a la defensa contra la exportación y expoliación de los bienes integrantes en el mismo y con independencia de su titularidad, ya sea pública estatal, autonómica o local; o privada⁴². Por su parte, las Comunidades Autónomas poseen competencia de desarrollo legislativo a partir de esas bases⁴³.

Hasta mediados de 2007, momento en que se aprueba la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas; la legislación estatal sobre éstas últimas se localizaba únicamente en la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985, aplicable a todo el territorio (también habría que mencionar la Ley de Bases de Régimen Local del mismo año)⁴⁴. La Ley incluye en su definición de patrimonio histórico a las bibliotecas de titularidad estatal y dedica su Título VII a los archivos, bibliotecas y museos.

⁴⁰ Además de la normativa sobre depósito legal, propiedad intelectual, función pública y el estatuto de los empleados públicos donde se adscriben buena parte de los empleados de las bibliotecas españolas, o la propia Ley de Bases de Régimen Local.

⁴¹ Fernández Ramos analiza de forma específica la vinculación de los archivos al patrimonio histórico. Vid., FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Marco normativo de los archivos en el estado de las autonomías”, en *Cartas Diferentes: Revista Canaria de Patrimonio Documental*, núm. 11 (2015), pp. 17-80. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5866440>.

⁴² Con respecto al término “expoliación” vid., Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero. Recursos de inconstitucionalidad 830/1985, 847/1985, 850/1985 y 858/1985 (acumulados). Ponente: José Gabaldón López.

⁴³ Para profundizar en el marco jurídico de las bibliotecas anterior a la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, vid., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “El régimen jurídico de las Bibliotecas tras la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Istel, Madrid, 2008, pp. 289-296.

⁴⁴ También es preciso mencionar la existencia de la Ley 9/1975, de 12 de marzo, del Libro [BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1975]. Esta Ley no regulaba la materia bibliotecaria, tan sólo abarcaba el libro y su sector. Gran parte de sus preceptos estaban superados por la realidad constitucional, tanto por la regulación de derechos y libertades como por el marco territorial constitucionalmente establecido por lo que urgía modificarla. Con la aprobación en 2007 de la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas se agrupan estos tres ejes en una misma norma y se deroga expresamente la ley de 1975. Para profundizar en la regulación histórica de las bibliotecas, desde el siglo XVIII hasta el XX, vid., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Las Bibliotecas y su regulación en la historia de España (1711-1985)”, en MUÑOZ MACHADO, S.

De manera que forma parte del patrimonio histórico, el documental y bibliográfico. La norma consagra una definición de patrimonio histórico novedosa, ampliando su extensión y abarcando las bibliotecas de titularidad estatal⁴⁵. En el Preámbulo se señala que la protección de todos los bienes que integran este patrimonio son obligaciones esenciales que vincula a todos los poderes públicos, tal y como recoge la Constitución. Como sostiene VILLASEÑOR RODRÍGUEZ y GÓMEZ GARCÍA “[...] 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 su disfrute y facilitar su acrecentamiento”⁴⁶.

En el artículo 59.2 aporta un concepto de bibliotecas. Son consideradas como aquellas “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”. La Ley, además, incluye en el régimen de los Bienes de Interés Cultural los inmuebles destinados a las bibliotecas del Estado (art. 60), declarando que los edificios que sean bibliotecas o aquellos edificios o terrenos en que vayan a instalarse, podrán ser declarados de utilidad pública para su expropiación (art. 64). La Disposición Transitoria Segunda contiene un mandato para el desarrollo reglamentario de la organización de las bibliotecas, que se concretó en el 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 Bibliotecas⁴⁷.

Asimismo, se establece su régimen de creación, en el cual, el Estado, previa consulta con la Comunidad Autónoma correspondiente, podrá constituir cuantas bibliotecas estime convenientes, por Real Decreto y siempre y cuando las necesidades culturales y sociales así lo requieran. Como es lógico, el texto recuerda que será función de la Administración del Estado promover la comunicación y coordinación de todas las bibliotecas de su titularidad para recabar cuanta información considere adecuada (art. 61). Por último, se garantiza el acceso de todos los ciudadanos a las

(coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 195-287.

⁴⁵ Artículo 1 y 40 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁴⁶ VILLASEÑOR RODRÍGUEZ, I. y GÓMEZ GARCÍA, J.A., “La existencia y el acceso a las bibliotecas públicas como instrumento del ciudadano para acceder a la cultura: el caso español”, en *Revista General de la Información y Documentación*, vol. 7, núm. 2 (1997) p.229. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=170007>.

⁴⁷ 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 [BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1989]. Sobre esta norma, vid., PEÓN PÉREZ, J.L., “El reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas”, en *Documentación de las Ciencias de la Información*, núm. 14 (1991), pp.87-94.

bibliotecas sin perjuicio de las restricciones que pudieran establecerse para conservar los bienes que en ellas se custodian (art. 62). Actualmente existen cincuenta y tres bibliotecas públicas del Estado⁴⁸.

Pero la Ley establece que el patrimonio histórico es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización. La protección del mismo se configura como una obligación fundamental que vincula a todos los poderes públicos según mandato constitucional. La norma expresa que forman parte del patrimonio documental los documentos con una antigüedad superior a cuarenta años, generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas, de carácter privado. Además, de los documentos con una antigüedad superior a los cien años, generados, conservados o reunidos por cualquiera otras entidades particulares o personas jurídicas (art. 49). Y forman parte del patrimonio bibliográfico las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública y las obras literarias, científicas o artísticas de carácter unitario o seriado, en escritura manuscrita o impresa, de las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en las bibliotecas o servicios públicos. La Ley también llama a la realización de un censo de bienes integrantes del patrimonio documental y el catálogo colectivo de los bienes del patrimonio bibliográfico. Es el Real Decreto 111/86⁴⁹ el que recoge los datos que deberá contener el catálogo.

Poco o nada más se aborda en la Ley de Patrimonio Histórico para regular el régimen jurídico de las bibliotecas públicas estatales. Tan sólo ocho preceptos que tratan de manera escueta la regulación de estas instituciones y que se basan principalmente en la definición de biblioteca, su creación y el régimen de los inmuebles donde se instalan. La relevancia de este marco normativo estriba en las técnicas de protección del patrimonio documental y bibliográfico y el patrimonio histórico, entre los que destacan: la declaración de Bienes de Interés Cultural, para asegurar la protección y fomentar la cultura material. A esto se ha de unir la aprobación de las leyes de patrimonio histórico por las Comunidades Autónomas en las que se regula este patrimonio cultural que constituyen las bibliotecas. Sirvan como muestra la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (especialmente el artículo 75) o de la Comunidad Valenciana (igualmente el artículo 75), entre otras⁵⁰.

⁴⁸ Según los datos del Ministerio de Cultura y Deporte, al que se adscriben. La gestión de estas bibliotecas está transferida a las Comunidades Autónomas, salvo la Biblioteca Pública del Estado en Vitoria, gestionada por la Diputación Foral de Álava.

⁴⁹ Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español [BOE núm. 24, de 28 de enero de 1986].

⁵⁰ Artículo 75 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía [BOE núm. 38, de 13 de febrero de 2008]:

Pero dada la propia especificidad de la materia bibliotecaria se ha hecho patente la necesidad de contar con un marco normativo propio. Así, en 2007 se aprobó la vigente Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas; la regulación sobre esta materia a nivel estatal se concentraba hasta entonces en una única norma, la referida Ley de Patrimonio Histórico (junto con las disposiciones de la Ley de Bases de Régimen Local) que como se ha comprobado no contemplaba el fenómeno en todo en su esplendor y, por lo tanto, la regulación en este sentido era bastante sucinta.

A su vez, conforme a sus correspondientes estatutos de autonomía las Comunidades Autónomas empezaron a legislar sobre bibliotecas, con afección a su ámbito territorial, y lo hicieron mediante leyes. Llamaba la atención que casi todas las regiones dispusieran de su propia ley en la materia y el Estado español abordara el sector bibliotecario en la Ley de Patrimonio Histórico.

IV. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE BIBLIOTECAS

El marco jurídico español de las bibliotecas se encuentra íntimamente relacionado con el Estado de las Autonomías. En virtud de la Constitución de 1978 y conforme a sus Estatutos, todas las Comunidades han asumido competencias plenas en materia de cultura y, en concreto, en la cuestión bibliotecaria⁵¹. Como consecuen-

-
1. Son instituciones del Patrimonio Histórico Andalúz los Archivos, Bibliotecas, Centros de Documentación, los Museos y los Espacios Culturales.
 2. Los Museos, Archivos, Bibliotecas y Centros de Documentación se regirán por sus correspondientes Leyes especiales.
 3. Gozarán de la protección que la presente Ley establece para los Bienes de Interés Cultural los inmuebles de titularidad de la Comunidad Autónoma destinados a la instalación de Archivos, Bibliotecas, Centros de Documentación, Museos y Espacios Culturales, así como los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Andalúz en ellos custodiados.

Artículo 75 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano [BOE núm. 174, de 22/07/1998]:

1. Forma parte del patrimonio cultural valenciano el patrimonio documental, bibliográfico y audiovisual, constituido por cuantos bienes de esta naturaleza, reunidos o no en archivos, bibliotecas u otros centros de depósito cultural, se declaran integrantes del mismo en este título.

Asimismo, véase, por ejemplo, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid [BOE núm. 247, de 15 de octubre de 2013]; o la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias [BOE núm. 85, de 9 de abril de 1999].

⁵¹ La cultura como conjunto de valores determina el reparto competencial que hace la Constitución. Como sostiene Muñoz Machado, no se trata de una materia susceptible, como los montes o las aguas, de ser distribuida en régimen de exclusividad o de compartición. Vid., MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, tomo I*, Iustel, Madrid, 2007, p. 793.

cia nos encontramos un significativo número de sistemas de bibliotecas y, por tanto, un panorama legislativo bastante prolífico. Todo este escenario se completa con las entidades de la Administración Local que gozan de autonomía en la gestión de los servicios que prestan a los ciudadanos. Y entre esos servicios se erigen las bibliotecas públicas. De forma que para contemplar el marco jurídico de nuestro objeto de estudio es preciso tener en cuenta los tres niveles administrativos: Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales.

1. Sistema estatal de bibliotecas

A. Marco normativo

Nuestra Carta Magna recoge la competencia exclusiva que ostenta el Estado sobre las bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.28). Además, establece que el Estado debe considerar el servicio de cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas (artículo 149.2), precepto que debe enmarcarse en el deber que tienen los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos. Consecuentemente, a nivel estatal, nos encontramos con las bibliotecas del Estado y el Sistema Español de Bibliotecas y cooperación bibliotecaria⁵².

Sin embargo, antes de profundizar en el marco normativo a nivel estatal de las bibliotecas es preciso hacer referencia a esa atribución esencial que hace el texto constitucional de la cultura. Nuestra Constitución no solo valora la cultura como un entretenimiento sino también como un vehículo eficaz para permitir que la sociedad pueda adoptar una actitud crítica en el ejercicio de sus derechos y deberes. Cuando la Constitución se ocupa de las confesiones religiosas, de la comunicación social o de la informática, alude, en definitiva, a bienes culturales. En este sentido, podemos encontrar la cultura como forma de expresión de un pueblo; la cultura como educación, ciencia y cultura en sentido estricto; y la cultura como creación y disfrute de bienes culturales.

Para PRIETO DE PEDRO en la Constitución podemos diferenciar un concepto general de cultura y otro estricto. Cultura, en sentido genérico, haría referencia a un conjunto de bienes y valores creados por el individuo. La cultura en sentido estricto aludiría a manifestaciones históricas y colectivas que expresan la identidad de una comunidad, portadora de un sistema cohesionado de contenidos y valores

⁵² Sobre las competencias del Estado en materia de bibliotecas, vid., FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Los fundamentos competenciales de la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 442-444.

culturales⁵³. Así, el eje central de la cultura en la Carta Magna se localiza en el artículo 20.1.b que reconoce el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. De esta manera, cuando se usa la expresión creación artística la norma estaría aludiendo a toda invención humana relacionada con la estética; distinguiendo ésta de la creación literaria cuyo soporte o medio empleado sería el matiz diferenciador. A su vez se halla la creación científica que implicaría todo proceso racional y la creación técnica. Por otro lado, nos encontraríamos con la educación, los museos, las bibliotecas o los medios de comunicación. Ámbitos que PRIETO DE PEDRO aglutina en el “encuadramiento institucional”. Y, por último, se localizarían las materias donde se reflejan valores culturales como puede ser el medio ambiente o el ocio⁵⁴.

Es tal la importancia de la cultura en las constituciones modernas que algunos autores hablan de Constitución cultural (al igual que usa el término de Constitución económica o política) para aludir a los preceptos que se dedica a ésta. También que se usa la expresión Estados de cultura (igualmente se utiliza el término de Estado social) para referirse a una “fórmula jurídico-constitucional que designa al Estado de democracia clásica, cuando tutela su propia democraticidad garantizando los institutos formativos de la personalidad sobre la base de la relación particular que liga a ésta con su forma”⁵⁵. Esto se evidencia claramente en nuestro texto constitucional cuando en el artículo 149.2 dispone que el Estado considerará al servicio de la cultura como deber y atribución esencial. A su vez, en el propio Preámbulo de nuestra Constitución se llama a promover el “progreso de la cultura” para asegurar a todos los españoles una “digna calidad de vida”. Así, garantiza el derecho de acceso a la cultura a toda la ciudadanía⁵⁶. Junto a ello, el texto extiende el significado del patrimonio cultural, no circunscribiéndose solo al monumental⁵⁷, ensalzando su valor y necesidad de protección por parte de los poderes públicos⁵⁸.

Dicho lo cual, para localizar el marco jurídico del ámbito bibliotecario para todo el territorio español debemos de acudir, en primer lugar, a la Ley de Patrimonio

⁵³ PRIETO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992, p.36.

⁵⁴ Sobre la conceptualización y significado de la cultura, vid., VAQUER CABALLERÍA, M., *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

⁵⁵ SPAGNA MUSSO, E., *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano, Nápoles, 1965, p. 55.

⁵⁶ Artículos 9.2, 44.1, 48, 50 de la Carta Magna.

⁵⁷ Por ejemplo, en el artículo 3.3 de la Constitución se considera patrimonio cultural a las distintas modalidades lingüísticas de España.

⁵⁸ Artículo 46 de la Constitución. Y el artículo 149.1.28 en relación con la defensa del patrimonio contra la exportación y la expoliación. Asimismo, las condiciones de igualdad en el derecho de propiedad de bienes culturales aparecen en el artículo 149.1. 1ª en consonancia con los artículos 33 y 46.

Histórico de 1985 que establece las características básicas de las bibliotecas, las cuales, deben conservar, reunir, seleccionar, inventariar, catalogar, clasificar y difundir “conjuntos o colecciones de libros, manuscritos y otros materiales bibliográficos para su lectura en sala pública o mediante préstamo temporal” (artículo 59.2.). Las disposiciones de esta norma se completan con lo establecido en el Real Decreto 582/89⁵⁹ y las referencias a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas del año 2007⁶⁰. Ésta nace como consecuencia del desarrollo progresivo de los sistemas bibliotecarios y las innovaciones tecnológicas que han provocado que el servicio público que prestan las bibliotecas se haya transformado en los últimos tiempos. La norma constituye el régimen jurídico de las actividades relacionadas con el libro, tanto en su dimensión cultural como en su concepción de bien económico en el mercado, pero también contiene diferentes medidas para el fomento de la lectura y establece un conjunto de principios, valores y normas para los centros bibliotecarios⁶¹.

La Ley propone un nuevo modelo de biblioteca pública adaptada a la sociedad de la información y que tiene en cuenta los avances tecnológicos⁶². Además, por

⁵⁹ El 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; desarrolla las estipulaciones mínimas establecidas por la Ley de Patrimonio Histórico Español. La Disposición Transitoria 2.ª y final 1.ª de la citada Ley establecen que corresponde al Gobierno dictar las normas reglamentarias de organización y funcionamiento de las bibliotecas de titularidad estatal. El texto se encuentra dividido en dos partes, la primera de ellas dedicadas a las Bibliotecas Públicas del Estado y dirigida a definir su naturaleza, funciones, organización, condiciones de acceso y servicios; y el segundo referido al Sistema Español de Bibliotecas y cooperación bibliotecaria. Ahora bien, todos los preceptos dedicados a este último aspecto han quedado derogados en virtud de la llamada Ley del libro. De manera que desde la promulgación de esa Ley en 2007 se observa como el legislador ha querido que el marco organizativo y vertebrador del Sistema Bibliotecario Español se encuentre regulado enteramente en una Ley, debatida y aprobada por el Congreso. Llamaba la atención que desde 1989 se estuviera utilizando un real decreto en vez de una ley para desarrollar el régimen del Sistema Español de Bibliotecas, máxime cuando la práctica totalidad de las distintas Comunidades Autónomas habían normativizado sobre bibliotecas en virtud de leyes.

⁶⁰ Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas [BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007].

⁶¹ Para profundizar sobre regulación del libro en la Ley 10/2007, vid., MUÑOZ MACHADO, S., “Estudio preliminar: Los libros y las leyes”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 17-45.

⁶² Como sostiene OCHOA ARRIBAS, “[o]bviamente, no existía ningún tipo de regulación, ni siquiera de previsión, acerca del libro electrónico; por tanto, hasta la aparición de la actual Ley 10/2007, el libro electrónico carecía de régimen jurídico estatal. En consecuencia, tampoco existía regulación sobre las bibliotecas digitales”. Vid., OCHOA ARRIBAS, C., “Principales novedades de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm.17 (2008), p.67. Y BOIX PALOP, A., “La adaptación del concepto normativo de libro a la pluralidad de soportes en la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 47-94.

primera vez se recoge en un texto legal de aplicación general una serie de servicios básicos que debe prestar toda biblioteca, como el préstamo individual y colectivo, la consulta en sala de publicaciones que conformen su fondo, asesoramiento sobre el uso del centro o el acceso a la información digital a través de internet. Todos estos servicios se ofrecen de manera libre y totalmente gratuita para el ciudadano.

El texto también aporta una definición básica de lo que debe entenderse por biblioteca, acorde a los tiempos actuales, y que complementa al concepto propuesto por la Ley de Patrimonio Histórico de 1985⁶³. La define como una estructura organizativa⁶⁴ que busca “el acceso de igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía a documentos publicados o difundidos en cualquier soporte” (art. 13.2.)⁶⁵. Pero consciente de los nuevos modelos de bibliotecas, el legislador también ha precisado lo que es una biblioteca digital: “colecciones organizadas de contenidos digitales que se ponen a disposición del público” (art.2.h). Por primera vez en la legislación de la materia a nivel estatal se prevé la existencia de otro tipo de bibliotecas sin ubicación ni materiales físicos.

En el artículo 12 de la Ley se establece que todas las bibliotecas tienen encomendada una misión y deben actuar bajo ciertos principios y valores. Así, se señala que las Administraciones públicas tendrán que garantizar el acceso de los ciudadanos a las bibliotecas con el fin de promover la difusión del pensamiento y la cultura, para transformar la información en conocimiento y potenciar el desarrollo cultural y la investigación. A su vez, las bibliotecas tienen que promocionar las tecnologías de la información y las comunicaciones. Resulta interesante comprobar como el legislador se dirige a todas las Administraciones sin distinción (en base al art. 149.2 CE para ejercer la comunicación cultural⁶⁶). Como señala GARCÍA FERNÁNDEZ esto “[...] es un acierto pues asegura que ninguna Biblioteca de uso público cierre sus puertas a ciudadanos de otras Comunidades Autónomas”⁶⁷. Junto a ello, también es relevante

⁶³ “Es significativo que sin cortar por completo con la Ley de Patrimonio Histórico Español [...], se dé una nueva definición de Biblioteca. Llama la atención, en efecto, que dos Leyes aporten conceptos (de alcance jurídico, no se olvide) de una misma institución, aun cuando la segunda definición salva a la primera mediante la técnica de la remisión”. Vid., GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2008: 300).

⁶⁴ Matiz importante ya que la Ley de Patrimonio Histórico de 1985 la definía como una institución en su artículo 59.2.

⁶⁵ El concepto se basa en una idea de biblioteca de carácter tangible (sin perjuicio de la alusión a la biblioteca digital que hace la Ley en el artículo 2.h), interactiva con el público, abierta a todas las personas y dotada de fondos seleccionados bajo ciertos criterios

⁶⁶ PRIETO DE PEDRO, J. (1992:178-186). Y PRIETO DE PEDRO, J., “Patrimonio cultural, dualismo competencial y comunicación cultural en la Constitución”, en *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 48, (2004), pp.72-79. Además, como señala Muñoz Machado, la acción cultural del Estado requiere de la cooperación de las regiones autonómicas, vid., MUÑOZ MACHADO, S. (2007:804).

⁶⁷ GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2008: 308).

la llamada que hace la norma al uso y la promoción de las nuevas tecnologías, en aras de la alfabetización digital de los ciudadanos y de los modos de organización y funcionamiento de las bibliotecas.

En cuanto a los principios y valores que deben reunir las bibliotecas (art.12.2), éstos se resumen en: libertad intelectual, acceso a la información y respeto a los derechos de la propiedad intelectual; igualdad en el acceso a los materiales, instalaciones y servicios; pluralidad (que se materializa en la preservación de documentos que reflejen la diversidad de la sociedad y su riqueza lingüística); y el respeto a la privacidad de los usuarios y la confidencialidad de la documentación que usa. Principios y valores que tienen fiel reflejo en nuestra Carta Magna. El primer de ellos se basa en el derecho fundamental a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1.b CE) y en el derecho a recibir información de forma libre (art. 20.1.b CE). El segundo se relaciona con el artículo 24 CE que consagra la igualdad entre personas sin que pueda existir ningún tipo de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. El tercer principio reseñado alude no a los usuarios sino al propio personal de las bibliotecas, en tanto en cuanto, tienen que asegurar que los fondos bibliotecarios sean acordes con la diversidad social y cultural imperante en nuestro país, todo ello, relacionado con el artículo 46 CE. Y el último de los principios y valores reseñados se enlaza con el artículo 18 CE, donde se llama a la protección de los datos personales en el ámbito bibliotecario⁶⁸.

Por otro lado, no está de más precisar que las bibliotecas pueden ser públicas o privadas. Dependiendo de su naturaleza habrá que cumplir con una serie de reglas jurídicas para su creación y funcionamiento. Las bibliotecas públicas son objeto de una amplia regulación en el artículo 13 de la Ley. No es de extrañar, ya que constituyen el escenario común del sistema bibliotecario español. Así, el precepto aludido comienza describiendo la misión de las bibliotecas públicas: “son el medio por el que los poderes públicos posibilitan el ejercicio efectivo del derecho de todos los ciudadanos para acceder a la información, la educación y la cultura en el contexto de la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. Tal disposición redundante en lo ya establecido en el artículo 12.2, pero parece que el legislador ha querido remarcarlo.

La Ley aporta un concepto de biblioteca pública definido por su uso y no por su titularidad⁶⁹. Éstas serán las que “se ofrecen abiertas a todos los ciudadanos, sin discriminación por ninguna circunstancia personal o social”, con independencia de

⁶⁸ Estos principios y valores establecidos en la Ley estatal aseguran que los mismos se apliquen en cualquier biblioteca independientemente de la Comunidad Autónoma donde se localicen.

⁶⁹ El Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas ya señala un concepto para las bibliotecas públicas del Estado. La Ley innova, en este sentido, y define a todas las bibliotecas públicas.

que estén sostenidas por organismos públicos o privados. Asimismo, esta clase de bibliotecas pueden ser utilizadas por cualquier ciudadano sin importar su origen o lugar de residencia, que será atendido por personal especializado y con horario de servicio adecuado a las necesidades de las personas.

Por último, la norma dedica sus preceptos finales al régimen sancionador. De manera sucinta se tipifican una serie de infracciones, calificadas como leves y graves, y se establecen las sanciones correspondientes. Sin embargo, no vamos a reparar la atención en este aspecto ya que básicamente son previsiones en torno al sistema del precio del libro regulado en el artículo 9 de la Ley, a la función de inspección y a la discriminación por razón de la discapacidad. No obstante, hay que recordar que este régimen sancionador se ve mediatizado por lo dispuesto a nivel autonómico⁷⁰.

En definitiva, para establecer el marco normativo de las bibliotecas a nivel estatal nos tenemos que remitir a tres normas esenciales: Ley de Patrimonio Histórico Español, el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas y la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas. La primera de ellas supone la referencia primitiva a la regulación de los centros bibliotecarios, en gran medida, por la tradicional vinculación que ha existido entre éstos y la conservación del patrimonio. Sin embargo, el breve capítulo dedicado a ello se presentaba bastante escaso, por lo que en 1989 se aprobó el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado (en virtud de la Disposición Transitoria 2.^a y final 1.^a de la Ley de Patrimonio Histórico Español). Éste regula la organización y el funcionamiento de las bibliotecas estatales, estableciendo las normas para el tratamiento administrativo y técnico de los fondos, la forma de acceso del público y los servicios mínimos que se deben ofrecer, entre otras cuestiones. Y, además, organiza el Sistema Español de Bibliotecas para permitir la comunicación y cooperación bibliotecaria. No obstante, estas normas datan de la década de los ochenta y se hacía preciso adaptarlas a la nueva realidad, redefiniendo algunos conceptos esenciales y ampliando el campo semántico de los mismos, por tal motivo, en 2007 se aprobó la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas, que aunó en una misma norma tres ejes interrelacionados entre sí⁷¹. Esta nueva regulación se acomoda al contexto social imperante, caracterizado por el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad

⁷⁰ Para profundizar sobre esta cuestión, vid., MESTRE DELGADO, J.F., “El régimen sancionador”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 381-413.

⁷¹ De hecho, la lectura es uno de los mejores apoyos para el futuro del sector del libro español y existen un gran interés institucional en convertir las bibliotecas en centro de fomento de la lectura (véase el *Plan de Fomento de la Lectura 2017-2020* del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/plan-de-fomento-de-la-lectura-2017-2020-leer-te-da-vidas-extra/libros-y-lectura/20862C>).

bibliotecaria, que hasta entonces no se reflejaba normativamente. Apuesta por las bibliotecas digitales como elemento para difundir el patrimonio cultural de manera amplia e incorpora los principios, valores y normas que gozan de mayor consenso entre los profesionales de las bibliotecas y las organizaciones internacionales relacionadas con las mismas, entre otros aspectos.

B. Sistema Español de Bibliotecas y cooperación bibliotecaria

La Ley de Patrimonio Histórico de 1985 reconoce la existencia del Sistema Español de Bibliotecas (art. 66), pero su definición y estructura se configuran en la Ley de lectura, del libro y de las bibliotecas. De este sistema forman parte todos los órganos y centros que trabajan conjuntamente para desarrollar los servicios bibliotecarios como el Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional, las bibliotecas estatales, el Consejo de Cooperación Bibliotecaria y los sistemas bibliotecarios autonómicos, provinciales y locales. Mediante esta unión se pretende desarrollar de forma equilibrada y constante el conjunto de bibliotecas para ofrecer un servicio público de calidad y evitar que se produzcan desigualdades entre los ciudadanos de distintas zonas (art. 14 de la Ley del libro)⁷².

De manera que la creación de esta red es un instrumento fundamental para lograr la cooperación bibliotecaria en todo el territorio español. Así se establecen vínculos entre los centros de las diferentes Administraciones Públicas y de entidades privadas para facilitar el intercambio de información con el objetivo de desarrollar eficazmente los servicios bibliotecarios. Esta unión se canaliza a través del Consejo de Cooperación Bibliotecaria, dependiente del Ministerio de Cultura, y el cual, actúa de cauce entre las diferentes Administraciones. Su composición y funcionamiento se explicita de manera detallada en su propio Reglamento⁷³. Se trata de un órgano colegiado del que forman parte, durante un período máximo de un año, representantes de los tres niveles administrativos, de la universidad y de los profesionales bibliotecarios (con voz, pero sin voto en la toma de decisiones).

Sus funciones reglamentarias son las de promover la integración de los sistemas bibliotecarios, elaborar planes específicos para favorecer y promover el desarrollo de las bibliotecas y sus servicios, fomentar el intercambio y la formación profesional en el ámbito bibliotecario, proponer proyectos o estudiar actuaciones determinadas (art. 4). Actualmente, cuenta con un Plan Estratégico que establece una serie de objetivos comunes para el trabajo de sus diferentes comisiones, con tres líneas de actuación:

⁷² Para conocer los antecedentes del Sistema Español de Bibliotecas, vid., PRIETO DE PEDRO, J., "El Sistema Español de Bibliotecas", en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 320-328

⁷³ Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Cooperación Bibliotecaria [BOE núm. 1, de 1 de enero de 2008].

la promoción y fomento de las bibliotecas en la sociedad, la sostenibilidad de los servicios bibliotecarios en el nuevo entorno informacional y social; y la evolución del funcionamiento del Consejo⁷⁴.

Este órgano tiene su génesis en las Jornadas de Cooperación Bibliotecas que desde 1997 se celebraban para fomentar la coordinación entre las diferentes bibliotecas de nuestro país. Tras la constitución en 2008 del Consejo de Coordinación Bibliotecaria, las actividades de estas Jornadas fueron asumidas por el Consejo⁷⁵.

C. Bibliotecas de titularidad estatal

En cuanto a las bibliotecas de titularidad estatal su marco normativo se localiza en Ley de Patrimonio Histórico, la Ley de lectura, del libro y de las bibliotecas; y el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado. La primera de ellas contiene el régimen jurídico para la creación de las bibliotecas estatales, de sus colecciones y edificios. Pero es la denominada Ley del libro la que establece su marco de actuación. Así para que una biblioteca sea estatal tiene que estar adscrita al Ministerio de Cultura y destinada a la difusión y fomento de la lectura en salas públicas o mediante préstamos temporales y también a la conservación de las colecciones bibliográficas de relevancia, según se dispone en el Reglamento (art. 1.1). Sus funciones, reguladas reglamentariamente, abarcan desde ofrecer al público materiales bibliográficos y audiovisuales, hasta estimular el uso de los mismos por la ciudadanía, conservar y enriquecer el patrimonio bibliográfico que custodien, y cooperar con las demás bibliotecas estatales y autonómicas (art. 2).

Actualmente existen cincuenta y tres bibliotecas de titularidad estatal, aunque el Estado tiene discrecionalidad para crear cuantas estime oportunas en atención a las necesidades culturales y sociales (art. 72 Ley de Patrimonio Histórico Español y 3 del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado). Esto se tiene que hacer mediante Orden ministerial o por Real Decreto cuanto tengan carácter nacional. Suelen estar situadas en todas las capitales de provincia, salvo algunas excepciones; por ejemplo, ciudades como Gijón o Mahón disponen de ella. De ahí, que conformen la red de bibliotecas más importantes de España ya que están presentes en todo el territorio y gozan de un gran volumen de patrimonio bibliográfico. De hecho, reciben más de catorce millones de visitantes al año⁷⁶.

⁷⁴ Vid., *III Plan Estratégico del Consejo de Cooperación Bibliotecaria 2019-2013*. Disponible en <http://www.ccbiblio.es/wp-content/uploads/III-Plan-Estrategico-CCB-def.pdf>. Para profundizar en los elementos del Sistema Español de Bibliotecas. Vid., PRIETO DE PEDRO, J. (2008: 328-350).

⁷⁵ Sobre la cooperación bibliotecaria, vid., DESCALZO GONZÁLEZ, A., “La cooperación bibliotecaria”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 351-379.

⁷⁶ Según los datos del Ministerio de Cultura para el año 2017. Disponible en <http://mapabpe.mcu.es/mapabpe.cmd?command=GetAnexo&id=63>.

La normativa también contiene el tratamiento que deberá dispensarse a los fondos documentales. Para facilitar la labor de búsqueda y consulta pública, estas instituciones deben disponer como mínimo de un catálogo ya sea de autores, materias, títulos o sistemático, que reúna las especificaciones técnicas dictadas por el Ministerio. Independientemente de ello, las bibliotecas deberán también disponer de un catálogo topográfico para uso interno (art. 9 del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado).

En cuanto a la Dirección de las bibliotecas públicas la normativa sólo especifica las facultades de los órganos rectores y asesores colegiados que puedan existir en cada una de ellas, para las características y la designación de los directores remite a la propia administración gestora de la biblioteca (art. 12 del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado). Según viene establecido por Ley, la Dirección se estructura en tres grandes líneas de trabajo. Por un lado, el proceso técnico dedicado a la selección y adquisición de fondos, así como el registro, la catalogación y clasificación. Por otro, la referencia, que abarca tareas de ordenación de fondos, préstamos, o información y servicios a los usuarios. Y, por último, la administración; encargada de la gestión administrativa y el régimen interno.

En este tipo de bibliotecas el acceso es libre y gratuito, ya que conforma un servicio público fundamental para el desarrollo cultural de la ciudadanía. Todos los individuos pueden tomar prestados los materiales de estos centros con su correspondiente tarjeta de usuario, salvo de aquellos fondos que por razones de seguridad y conservación se encuentran sometidos a restricciones y sólo sean accesibles por los investigadores para su estudio. Además, deben de estar abiertas al público, al menos, treinta y cinco horas en seis días por semana, con el horario que decida la propia biblioteca (art. 18 del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado).

Los servicios mínimos que deben ofrecer las bibliotecas públicas del Estado, establecidos reglamentariamente, son la lectura en sala, incluyendo sección infantil y sala de publicaciones periódicas; préstamo individual, colectivo e interbibliotecario; e información bibliográfica. Además, podrán realizar actividades de carácter estrictamente cultural, siempre que no perjudiquen el desarrollo de las funciones antes mencionadas (art. 19 del Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado).

Por su parte, la Ley de Patrimonio Histórico señala que la Administración del Estado debe promover la comunicación y coordinación de todas las bibliotecas estatales. Para articular esa coordinación se dictó el Real Decreto 1572/2007⁷⁷ que

⁷⁷ Real Decreto 1572/2007, de 30 de noviembre, por el que se regulan los órganos de coordinación de las bibliotecas de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos [BOE núm. 1, de 1 de enero de 2008].

dispone estructuras de normalización y relación de la actuación de las bibliotecas de titularidad estatal.

D. Organización ministerial

El Ministerio con competencias en materia de cultura es el encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en asuntos de difusión del patrimonio histórico español, del libro, la lectura y la creación literaria; de las bibliotecas estatales, la promoción y difusión de la cultura, y el impulso de las acciones de cooperación cultural. Este departamento ministerial ha sufrido variaciones en cuanto a su estructura y denominaciones a lo largo de las diferentes legislaturas. Desde la instauración de la democracia en nuestro país el Ministerio ha tenido entidad propia, sin embargo, con la llegada de José María Aznar al Gobierno, en 1996, la cartera de Cultura se integró en la de Educación. En 2004 volvió a tener identidad propia, hasta la llegada de Mariano Rajoy, donde el departamento se unió a las materias de Educación y Deporte. Actualmente, el Ministerio aglutina a Cultura y Deporte⁷⁸.

Las funciones relacionadas con el mundo bibliotecario se programan desde la Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura, nomenclatura novedosa acuñada por el Gobierno de Pedro Sánchez (anteriormente se denominaba Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas). De este órgano dependen la Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y las Letras Españolas y la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria. La primera se ocupa de la promoción de la lectura y el libro, el estudio y propuesta de actuaciones relacionadas con la industria editorial, o la ayuda a la creación literaria y a la traducción, entre otras tareas. La segunda aborda la elaboración de programas y planes para la coordinación y promoción de la cooperación bibliotecaria; la creación, dotación y fomento de bibliotecas de titularidad estatal; la obtención, explotación y utilización de datos de bibliotecas o la coordinación y mantenimiento del Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico⁷⁹.

2. Sistema autonómico de bibliotecas

La Constitución española en virtud del artículo 148.1 establece que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias en materia de bibliotecas. Es más, el artículo 149 también señala que pueden asumir la gestión de aquellas bibliotecas de titularidad estatal.

⁷⁸ Real Decreto 817/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales [BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018].

⁷⁹ Artículo 4 del Real Decreto 817/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Esa potestad que atribuye la Carta Magna ha provocado que la mayoría de las regiones a través de sus Estatutos de Autonomía hayan asumido atribuciones exclusivas sobre bibliotecas que no pertenecen al Estado. La delegación de competencias a las Comunidades se ha realizado a lo largo del tiempo en virtud de decretos de transferencias de competencias, convenios de gestión o leyes⁸⁰. Consecuentemente, podemos encontrar normas de diferentes rangos para regular la materia bibliotecaria a escala autonómica, aunque la gran mayoría de las regiones han optado por hacerlo a través de normas con rango legal.

Las pioneras fueron Cataluña y Andalucía, que a principios de los años ochenta regularon por ley la gestión de las bibliotecas, sirviendo de manera inconsciente como modelo para el resto de las regiones⁸¹. Muchas de las leyes originarias han sido modificadas ya que las circunstancias en las que se dictaron eran muy distintas a las actuales, por ejemplo, en muchas de ellas el contexto digital aún no era una realidad. Actualmente, tan sólo existe una región que no dispone de ley propia en la materia: Asturias, que regula su red de bibliotecas mediante decreto⁸². Por su parte, Canarias, otra de las regiones más retardadas en este sentido aprobó el pasado año su propia ley de bibliotecas⁸³.

Pese a las diferencias en cuanto su estructura, todas las normas bibliotecarias autonómicas presentan un contenido bastante semejante, aunque algunas tienen un acentuado carácter identitario con referencias a su propia idiosincrasia expresada en la lengua o en la cultura⁸⁴. Suelen comenzar con un título introductorio dedicado al

⁸⁰ Como señala ARANA GARCÍA: “[e]l modelo de gestión para este supuesto es el que instauró el Real Decreto 1676/1980, de 31 de julio, de Traspaso de la Gestión de Bibliotecas Públicas de titularidad estatal radicadas en Cataluña. Este modelo de gestión se funda en el traslado de toda la gestión a la administración autonómica y donde la Administración General del Estado se reservaba el apoyo económico-financiero para lo que no constituyera mantenimiento y conservación ordinarios [...]”. Vid., ARANA GARCÍA, E., “La cultura en el estatuto de autonomía de Andalucía”, en PÉREZ MONGUIÓ, J. M. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.), *El derecho de Andalucía del patrimonio histórico e instituciones culturales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2013, p.46.

⁸¹ Ley de Bibliotecas de Cataluña 3/1981, de 22 de abril; posteriormente derogada por la vigente Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña [BOE núm. 95, de 21 de abril de 1993]. Y la Ley de Bibliotecas de Andalucía 8/1983, de 3 de noviembre; posteriormente derogada por la vigente Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación [BOE núm. 14, de 16 de enero de 2004].

⁸² Aunque la Consejería de Educación del Principado ha elaborado un Anteproyecto de Ley que se pretende aprobar. Este documento se encuentra disponible en <http://www.asturiasparticipa.es/wp-content/uploads/2018/08/ANTEPROYECTO-LEY-BIBLIOTECAS.pdf>. El actual Decreto que regula el funcionamiento de las bibliotecas asturianas es de 1986.

⁸³ Ley 5/2019, de 9 de abril, de la lectura y de las bibliotecas de Canarias [BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2019].

⁸⁴ Ejemplo de ello es la Ley de Bibliotecas de Galicia (Ley 14/1989, de 11 de octubre [BOE núm. 161, de 6 de julio de 2012]) que contempla una línea de ayudas para fomentar la producción editorial en ga-

ámbito de aplicación y las definiciones de los conceptos básicos empleados. Seguido de la regulación de los sistemas bibliotecarios autonómicos y los servicios que se prestan. El resto de los títulos abordan cuestiones relacionadas con las competencias a nivel administrativo, los medios personales, los medios económicos o cuestiones de reglamentación. Algunas leyes, las más modernas, incluyen un régimen sancionador.

Así, un aspecto presente en las normas autonómicas es el destinado a establecer el marco conceptual para evitar confusiones y fijar con precisión los términos que se utilizan en el texto. La definición de biblioteca pública no difiere en las distintas regulaciones, aunque las normas más recientes hacen mención expresa a las innovaciones tecnológicas, por ejemplo, la Ley valenciana alude explícitamente al libro electrónico en la definición de estos centros y otras introducen el matiz “en cualquier soporte” para aludir a los nuevos medios de lectura⁸⁵. Aunque en las leyes más antiguas se observa como el concepto de biblioteca se relaciona con el de “conjunto de libros” y se resalta, principalmente, la tarea de conservación que tiene la misma, mientras que en los recientes textos se ofrece una definición de biblioteca como servicio, resaltando su carácter público y como herramienta para posibilitar el desenvolvimiento de los derechos de acceso a la información, la educación y la cultura. Destaca como la Ley de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid que ya en 1989 tomaba en consideración el papel del libro y la lectura en la sociedad de la información complementados por las tecnologías audiovisuales y los sistemas multimedia⁸⁶.

En la mayoría de ellas se regula la prestación del servicio básico que deben ofertar las bibliotecas con plena coincidencia en cuanto a los servicios tradicionales de préstamos, referencia bibliográfica, asesoramiento, salas de lectura, etc. A esto

llego y asegurar la presencia de las novedades editoriales en lengua gallega en la red de bibliotecas públicas.

⁸⁵ Así por ejemplo la Ley 6/1997, de Bibliotecas, de Extremadura [BOE núm. 188, de 7 de agosto de 1997] define biblioteca como cualquier conjunto organizado de libros, manuscritos, revistas, grabaciones sonoras, documentación gráfica y otros materiales bibliográficos manuscritos, impresos o reproducidos en cualquier soporte, ubicados en recintos fijos o móviles, al servicio de la información, la investigación y la cultura en general, así como los servicios de personal necesarios para atender y facilitar un uso adecuado de los mismos. La Ley 19/2006, de archivos y bibliotecas, de las Islas Baleares [BOE núm. 303, de 20 de diciembre de 2006] define a las bibliotecas como las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, seleccionan, inventarían, catalogan, clasifican y difunden conjuntos o colecciones de libros, folletos, publicaciones periódicas, documentación gráfica, manuscritos, grabaciones sonoras, visuales e informáticas y de otros materiales bibliográficos o reproducidos en cualquier soporte actual o futuro [...].

⁸⁶ Pero dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid también hay que hacer también referencia a la Ley 5/1999 de fomento del libro y la lectura [BOE núm. 131, de 2 de junio de 1999]. Texto que se destina al fomento de la cultura, prestando atención a las bibliotecas. Especialmente, se apuesta por el libro electrónico en estas instituciones. Para profundizar en el marco normativo de las bibliotecas en la Comunidad de Madrid, vid., GARRIDO CRIADO, C., “El régimen jurídico en materia de cultura y turismo de la Comunidad de Madrid”, en ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (dir.), *El régimen jurídico de los sectores de actividad de la Comunidad de Madrid*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 459-499.

se añade una amalgama de funciones complementarias que varían en función de la Comunidad. Algunos textos diferencian entre servicios básicos y servicios mínimos o se especifican las funciones de los centros como “derechos de los usuarios”.

En todas las leyes se señala la gratuidad de los servicios, con exclusión de algunos como el de reprografía o el acceso a bases de datos de pago; y se resalta el carácter universal de los mismos sin que sea posible discriminación alguna. Destaca las disposiciones de algunas leyes que se pronuncian sobre las necesidades de minorías o personas en situación de desventajas. En este sentido, la norma andaluza es especialmente sensible frente a estos colectivos, así, llama a los responsables de las bibliotecas a prestar “especial atención” a los individuos, grupos sociales y zonas geográficas desfavorecidas para facilitar su acceso a las fuentes de información. Es más, establece el deber de garantizar a los inmigrantes la puesta a disposición de los materiales que les ayuden a su “integración social” y a “preservar su lengua y cultura original”⁸⁷.

Por otro lado, la práctica totalidad de las normas señalan las competencias que tienen las distintas Administraciones públicas en materia de bibliotecas, aunque tal información no se expone de manera detallada. En cuanto a la regulación sobre el personal, las leyes suelen coincidir en la necesidad de contar con “el número suficiente y con la cualificación y nivel técnico necesario para el desempeño de sus funciones”, sin indicar mayores precisiones.

Con respecto a los recursos disponibles en cada centro, las diferentes normas casan en la necesidad de contar con colecciones suficientes que no tienen que estar necesariamente impresas. Las leyes más recientes contemplan el acceso a documentos por medios telemáticos. Además, ninguna norma aborda de manera específica los recursos económicos de las bibliotecas.

Por último, las nuevas leyes han incluido un título dedicado al régimen sancionador administrativo donde se señalan una serie de infracciones clasificadas en función de su gravedad. Impedir el acceso a la información disponible en los centros por motivos de ideología, religión o nacionalidad; o la destrucción o pérdida intencionada de los materiales bibliotecarios, son algunas de las desobediencias contempladas. La Ley de Cantabria de Bibliotecas de 2001⁸⁸ abrió la veda y, desde entonces, las normas en la materia que se promulgan suelen tipificar las sanciones. La actual Ley del Sistema Andaluz de Bibliotecas regula, de forma bastante completa, las infracciones y sanciones, las circunstancias agravantes y atenuantes, la cuantía a imponer y el órgano competente para resolver el procedimiento. Resulta interesante comprobar

⁸⁷ Artículo 16 de la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación [BOE núm. 14, de 16 de enero de 2004].

⁸⁸ Ley 3/2001, de 25 de septiembre, de Bibliotecas de Cantabria [BOE núm. 253, de 22 de octubre de 2001].

cómo las infracciones no sólo se reputan de los usuarios sino también de las Administraciones que no cumplan con lo establecido legalmente. Se prevén sanciones consistentes en apercibimientos o multas, sin perjuicio de penas accesorias como la suspensión temporal de los derechos de usuario. La más severa es la Ley gallega al asignar sanciones que pueden ascender, las más graves, a los 150.000 euros⁸⁹.

En cuanto a la estructura de los sistemas autonómicos de bibliotecas la práctica totalidad están compuestos por diferentes órganos y centros. En primer lugar, suelen tener órganos de carácter técnico-administrativo que ofrecen servicios de planificación, coordinación e inspección de las bibliotecas. Y, por otro lado, existen órganos colegiados con funciones consultivas cuya denominación varía según la Comunidad. En cuanto a los centros, pese a que existen diferencias entre regiones, podemos establecer que, en líneas generales, existe una biblioteca central (en Cataluña es denominada como Biblioteca Nacional de Cataluña) que actúa como la Biblioteca Nacional Española, pero a nivel autonómico, con funciones dedicadas al acceso, conservación y protección de los materiales con interés para la región. Además, es la encargada de realizar las tareas de coordinación y colaboración con otros sistemas bibliotecarios. Por otro lado, habría que mencionar las Bibliotecas Provinciales Estatales que suelen estar en cada capital de provincia, aunque hay excepciones. Como ya hemos comentado, son de titularidad estatal pero su gestión es encomendada a las Comunidades Autónomas. Así, el Estado es el propietario de las instalaciones, pero las tareas de diarias de funcionamiento corren a cargo de la Administración regional. Y, por último, las bibliotecas municipales, que, pese a enmarcarse en el ámbito local reciben el apoyo de la Administración autonómica, de hecho, son reguladas por las leyes regionales. Las referencias a las bibliotecas puramente educativas como las universitarias, escolares o especializadas son sucintas.

A. Marco normativo autonómico

Como ya se ha expuesto anteriormente, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos han asumido competencias en la materia bibliotecaria dentro de los márgenes constitucionales. Todas las regiones, salvo una, han optado por leyes para regular sus sistemas bibliotecarios.

Cataluña fue la primera región autonómica en normativizar la cuestión bibliotecaria. Lo hizo en el año 1981. Doce años después fue modificada por la actual ley, vigente a día de hoy, pese a ser de principios de los noventa⁹⁰. Otra de las Comunidades pioneras fue Andalucía. En 1983 aprobó su primera norma para regular el siste-

⁸⁹ Artículo 38 de la Ley 5/2012, de 15 de junio, de bibliotecas de Galicia [BOE núm. 161, de 6 de Julio de 2012].

⁹⁰ Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña [BOE núm. 95, de 21 de marzo de 1993].

ma bibliotecario andaluz. Sin embargo, los cambios sociales y tecnológicos auspiciaron que fuera necesario modificarla en 2003. Desde entonces se mantiene en vigor⁹¹.

Asturias es la única región que, por el momento, opta por un decreto para regular el funcionamiento de las bibliotecas en el Principado, que data del año 1986⁹². Una norma que ha quedado bastante desfasada para atender las distintas realidades que acontece en el ámbito cultural, de hecho, cuando el texto se promulgó Internet tan solo era un esbozo para la ciudadanía en general. Por ello, en los últimos tiempos ha visto la luz un anteproyecto de ley, elaborado por el Gobierno asturiano, que pretende modernizar estos centros culturales y recabar el apoyo necesario del Parlamento autonómico. Se toman en consideración los recursos electrónicos, se definen las bibliotecas digitales, se actualizan los mapas y se delimitan los servicios básicos gratuitos y de pago, entre otras cuestiones. En definitiva, se trata de adaptar la remota normativa a la sociedad actual y equipararla a la regulación de otras Comunidades.

Por su parte, Aragón se vio en la tesitura de modificar su ley de bibliotecas que también era de 1986. Lo hizo en el año 2015 con un texto que recoge las particularidades propias de una biblioteca del siglo XXI⁹³. En 1986 también vio la luz la ley bibliotecaria valenciana, que fue bastante vanguardista. Sin embargo, las tecnologías de la información y la comunicación, así como los instrumentos que proporciona la sociedad del conocimiento han provocaron que los servicios que prestan las bibliotecas hayan cambiado totalmente, por ello, en 2011 se promulgó la vigente ley que rige en la región⁹⁴.

Posteriormente, Castilla-La Mancha se dotó de su primera norma en 1989, en la segunda ola de normativización autonómica en la materia. En el año 2011 la modificó por la vigente ley de la lectura y las bibliotecas⁹⁵. Por su parte, Castilla y León cuenta actualmente con una ley de 1989 y desde entonces no se ha promulgado ninguna nueva norma que transforme a la primitiva⁹⁶. En esa misma fecha, la Comu-

⁹¹ Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación.

⁹² Decreto 65/86, de 15 de mayo, por el que se establecen las normas generales de actuación del Principado de Asturias para la promoción y coordinación de servicios bibliotecarios [BOPA núm.142, 19 de junio de 1986].

⁹³ Ley 7/2015, de 25 de marzo, de Bibliotecas de Aragón [BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2015].

⁹⁴ Ley 4/2011, de 23 de marzo, de la Generalidad, de Bibliotecas de la Comunidad Valenciana [BOE núm. 91, de 16 de abril de 2011].

⁹⁵ Ley 3/2011, de 24 de febrero, de la lectura y las bibliotecas de Castilla-La Mancha [BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011].

⁹⁶ Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León [BOE núm. 20, de 23 de enero de 1990]

nidad de Madrid aprobó su propio texto, efectivo a día de hoy⁹⁷. Pese a haber transcurrido treinta años desde entonces, la norma fue bastante adelantada a su tiempo.

Galicia reguló la situación por primera vez en 1990. Posteriormente, modificó la ley en 2012 para acoger las diferentes realidades que acontecían en el mundo bibliotecario⁹⁸. A principios de los noventa también se dio luz verde a la ley de La Rioja, que se mantiene inalterable⁹⁹. Igualmente, en 1990, Murcia promulgó su propia norma para normativizar su sistema bibliotecario y desde entonces no se ha cambiado¹⁰⁰. Extremadura cuenta con una ley de 1997, bastante escueta y que no tiene en cuenta, como es lógico, las novedosas formas que impone la actual sociedad digital¹⁰¹.

A principios del milenio, nacieron distintas normas. Cantabria reguló la materia por primera vez de manera autónoma en el 2001. Hasta entonces la única norma que contenía (escuetas) referencias al sistema bibliotecario cántabro era la Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria¹⁰², que creaba el Sistema de Bibliotecas, fijando la obligación de regularlo mediante una ley específica. Tuvieron que pasar tres años para que ese mandato se cumpliera con la vigente norma¹⁰³. Un año después, en 2002, Navarra aprobó su propia normativa¹⁰⁴. El archipiélago balear promulgó en 2006 su vigente ley de bibliotecas¹⁰⁵. Y, posteriormente, lo hizo el País Vasco con su Ley de Bibliotecas de Euskadi¹⁰⁶.

Por último, Canarias ha sido la más retardada en regular la materia. En abril de 2019 todos los grupos con representación en el Parlamento canario aprobaron por unanimidad la Ley de Lectura y las Bibliotecas¹⁰⁷. Un importante hito, después de las

⁹⁷ Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas [BOE núm. 283, de 25 de noviembre de 1989].

⁹⁸ Ley 5/2012, de 15 de junio, de bibliotecas de Galicia [BOE núm. 161, de 6 de julio de 2012].

⁹⁹ Ley 4/1990, de 29 de junio, por la que se regulan las Bibliotecas de la Rioja [BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1990].

¹⁰⁰ Ley 7/1990, de 11 de abril, de Bibliotecas y Patrimonio Bibliográfico de la Región de Murcia [BOE núm. 171, de 18 de julio de 1990].

¹⁰¹ Ley 6/1997, de 29 de mayo, de Bibliotecas de Extremadura [BOE núm. 188, de 7 de agosto de 1997].

¹⁰² Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria [BOE núm. 10, de 12 de enero de 1999].

¹⁰³ Ley de Cantabria 3/2001, de 25 de septiembre, de Bibliotecas de Cantabria [BOE núm. 253, de 22 de octubre de 2001].

¹⁰⁴ Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, por la que se regula el sistema bibliotecario de Navarra [BOE núm. 13, de 15 de enero de 2003].

¹⁰⁵ Ley 19/2006, de 23 de noviembre, del Sistema Bibliotecario de las Illes Balears [BOE núm. 303, de 20 de diciembre de 2006].

¹⁰⁶ Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi [BOE núm. 258, de 26 de octubre de 2011].

¹⁰⁷ Ley 5/2019, de 9 de abril, de la lectura y de las bibliotecas de Canarias [BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2019].

continuas demandas de diversos colectivos que clamaban por una norma en consonancia con las regiones de la península. De este modo el archipiélago cuenta ya con un marco normativo para poder impulsar la lectura y la protección del patrimonio bibliográfico autonómico.-

B. Organigrama administrativo del sistema autonómico de bibliotecas

En cuanto a la organización administrativa en materia de bibliotecas no se observan grandes diferencias entre las Comunidades Autónomas. Todas ellas siguen un patrón semejante. Las funciones relacionadas con las bibliotecas, archivos y patrimonio bibliográfico y documental se insertan en los departamentos que ostentan competencias en cultura. En función de la distribución administrativa propia de cada región el departamento de cultura engloba las competencias de educación, deporte o turismo en su gran mayoría (tan solo en Cataluña el área de cultura goza de individualidad propia)¹⁰⁸.

En Andalucía la organización del sistema bibliotecario se articula en la recién denominada Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico que tiene las competencias de promoción, fomento, protección y difusión el patrimonio bibliográfico y documental¹⁰⁹. De la referida Consejería depende la Biblioteca de Andalucía, la Biblioteca Central del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. De forma específica, las tareas de dirección, supervisión, control, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Consejería en materia de bibliotecas, patrimonio bibliográfico y documental son ejercidas por la Secretaría General de Patrimonio Cultural, que depende orgánicamente de la Viceconsejería¹¹⁰. A su vez la Dirección General de Pa-

¹⁰⁸ La materia bibliotecaria se inserta en los siguientes departamentos: en Andalucía en la *Consejería de Cultura y Patrimonio*; en Asturias en la *Consejería de Educación y Cultura*; en Aragón en el *Departamento de Educación, Cultura y Deporte*; en Cataluña en el *Departament de Cultura*; en Castilla La Mancha en la *Consejería de Educación, Cultura y Deportes*; en Castilla y León en la *Consejería de Cultura y Turismo*; en la Comunidad Valenciana en *Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte*; en Cantabria en la *Consejería de Educación, Cultura y Deporte*; en Canarias en la *Consejería de Turismo, Cultura y Deportes*; en Extremadura en la *Consejería de Educación y Cultura*; en Galicia en la *Consellería de Cultura e Turismo*; en La Rioja en la *Consejería de Educación, Cultura y Turismo*; en Madrid en la *Consejería de Cultura, Turismo y Deportes*; en Murcia en la *Consejería de Turismo y Cultura*; en Navarra en el *Departamento de Cultura, Deporte y Juventud*; en el País Vasco en el *Departamento de Cultura y Política Lingüística*; y en las Islas Baleares en *Conselleria de Cultura, Participación y Deportes*.

¹⁰⁹ Artículo 1.2 letra a) del Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico [BOJA núm. 31, de 14 de febrero de 2019]. En este sentido, la Consejería se integra por la persona titular de la misma, que supervisa la actuación de los siguientes órganos directivos centrales: Viceconsejería, Secretaría General de Patrimonio Cultural, Secretaría General de Innovación Cultural y Museos, Secretaría General Técnica, Dirección General de Patrimonio Histórico y Documental y Dirección General de Innovación Cultural y Museos.

¹¹⁰ Al igual que la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos y la Secretaría General Técnica (artículo 4.8 del Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico).

rimonio Histórico y Documental se encarga de la promoción, conservación y difusión del patrimonio documental y bibliográfico de Andalucía; el fomento y la gestión de los archivos, bibliotecas y centros de documentación, y la gestión, de acuerdo con la normativa aplicable, de los archivos y bibliotecas de titularidad estatal; la tutela y acrecentamiento del patrimonio documental y bibliográfico andaluz y el impulso, planificación, coordinación e inspección del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación; entre otras¹¹¹.

Esto se complementa con las funciones que la vigente Ley del Sistema Andaluz de Bibliotecas atribuye a la Consejería de Cultura como “el impulso, la planificación, la coordinación y la inspección del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, así como la imposición de sanciones cuando proceda [...]”; y “el estudio y evaluación de las necesidades de acceso a los registros culturales y de información, y de la programación, reglamentación e inspección de los servicios, a través de sus centros directivos y unidades orgánicas” (art. 11). Así, como las competencias en relación con las bibliotecas públicas andaluzas, las bibliotecas especializadas y las de centros docentes que se especifican en la referida Ley (art. 33.3).

C. Las bibliotecas públicas en Andalucía

El Estatuto de Autonomía de Andalucía¹¹² bajo el título competencial de “archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal” reconoce dos grados de intervención en la materia. El artículo 68.2 establece la competencia ejecutiva de la Administración sobre las bibliotecas de titularidad estatal situadas en su territorio cuya gestión no se reserve al Estado. De forma, que se ocupará de su funcionamiento, organización y el régimen de su personal. Por su parte, el artículo 68.3 señala la competencia exclusiva de Andalucía sobre los centros que no sean de titularidad estatal.

La implantación de las bibliotecas públicas en Andalucía comienza con el Real Decreto 1975/1981, de 24 de abril, por el que se transfieren a la Comunidad Autónoma las competencias en materia de lectura pública, Depósito Legal e ISBN, tesoro bibliográfico y Registro General de la Propiedad Intelectual¹¹³. El Estatuto de Autonomía establece que Andalucía

¹¹¹ Artículo 8 del Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

¹¹² Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía [BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007].

¹¹³ Real decreto 1091/1981, de 24 de abril, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de industria y energía [BOE núm. 139, de 11 de junio de 1981].

recibe las competencias sobre las bibliotecas de ámbito regional y se le otorga la posibilidad de que gestione las bibliotecas de titularidad estatal¹¹⁴.

Este período inicial culminaría con la Ley 8/1983 de Bibliotecas de Andalucía¹¹⁵, promulgada en virtud de la competencia exclusiva que otorga el Estatuto de Autonomía, que supone el verdadero comienzo del sistema bibliotecario en la región andaluza y constituye la norma básica en la materia. El texto, modificado en 2003, desarrolla la estructura del Sistema Bibliotecario Andaluz¹¹⁶. El Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación se estructura en una biblioteca central, la Biblioteca de Andalucía, y dos redes: la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía y la Red de Centros de Documentación y Bibliotecas Especializadas de Andalucía. La Biblioteca de Andalucía es la biblioteca central y sus funciones se basan en el acceso, conservación y protección de los materiales documentales, hemerográficos y bibliográficos, y la prestación de servicios de información de interés para Andalucía (art. 14 Ley 16/2003)¹¹⁷. La Red de Bibliotecas de Andalucía es el conjunto organizado de bibliotecas públicas y privadas de uso público, así como otros centros de gestión y de apoyo a los servicios bibliotecarios que disponen de colecciones y fondos bibliográficos. Su objetivo principal es proporcionar el acceso a sus registros culturales y de información. Esta Red se compone, además de por los servicios para la lectura pública de la Biblioteca de Andalucía, por las bibliotecas públicas del Estado-bibliotecas provinciales, bibliotecas supramunicipales, bibliotecas municipales y bibliotecas de barrio; por servicios bibliotecarios móviles y por bibliotecas privadas de uso público general que se incorporen al Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación (art. 15). La Ley impone una serie de obligaciones para todas las bibliotecas que se inserten en la Red.

¹¹⁴ Sobre la evolución del marco normativo de las bibliotecas andaluzas y sus raíces, vid., BUSTAMANTE RODRÍGUEZ, T.A., “20 años de política bibliotecaria en Andalucía”, en *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, núm. 63 (2001), pp. 92-116. Disponible en <http://eprints.rclis.org/5962/1/63a3.pdf>.

¹¹⁵ Ley andaluza 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas [BOJA núm. 89, de 8 de noviembre de 1983; BOE núm. 10, de 12 de enero de 1984].

¹¹⁶ Por la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación.

¹¹⁷ Para profundizar en esta institución vid., MADRID VÍLCHEZ, C., MARTÍN PERTÍÑEZ, F. y MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J., “La Biblioteca de Andalucía en el marco de la política bibliotecaria de la Comunidad Autónoma”, en *Educación y Biblioteca*, núm. 89 (1998), pp. 9-13. Disponible en https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115301/1/EB10_N089_P9-13.pdf. Y MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J., “La Biblioteca de Andalucía”, en *Boletín de la ANABAD*, tomo 50, núm. 3-4 (2000), pp. 81-96. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=51232>.

Por su parte, la Red de Centros de Documentación y Bibliotecas Especializadas de Andalucía está conformada por los centros de documentación y bibliotecas especializadas dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, y de otras instituciones públicas, así como de las instituciones o entidades privadas que se integren en la Red. Su principal objetivo es cooperar y coordinar la puesta a disposición de los registros culturales y de información científica o técnica (art. 27).

Así, este Sistema está constituido por la Consejería competente en materia de bibliotecas y de centros de documentación, el Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación y los siguientes centros: la Biblioteca de Andalucía; las bibliotecas públicas del Estado-bibliotecas provinciales; las bibliotecas públicas municipales y supramunicipales, así como los servicios bibliotecarios móviles del mismo ámbito; las bibliotecas universitarias y sus centros de documentación; las bibliotecas escolares y las restantes bibliotecas y centros de documentación de competencia autonómica y uso público; y las bibliotecas y centros de documentación de titularidad privada que se incorporen al Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación (art. 10). Así, la Ley distingue entre órganos y centros, a los primeros les atribuyen funciones administrativas del propio sistema, y a los segundos les corresponden funciones técnicas relativas a los servicios bibliotecarios. Como órgano destaca el Consejo Andaluz de Bibliotecas, con tareas consultivas y de asesoramiento (art. 12)¹¹⁸. Su composición y funcionamiento se explicitan en el Decreto 239/2005¹¹⁹. Por su parte, el Real Decreto 864/1984 transfiere la gestión de los ocho bibliotecas públicas de titularidad estatal a la Junta de Andalucía¹²⁰.

La Biblioteca de Andalucía se configura como cabeza del sistema bibliotecario andaluz y se regula, además de lo dispuesto en la ley

¹¹⁸ Artículo 12 de la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. Creado por el Decreto 84/1986, de 7 de mayo, por el que se creó el Consejo Andaluz de Bibliotecas [BOJA núm. 52, de 3 de junio de 1986].

¹¹⁹ Decreto 239/2005, de 2 de noviembre, por el que se regulan la composición, las funciones y el funcionamiento del Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación [BOJA núm. 235, de 1 de diciembre de 2005], modificado por el Decreto 40/2018, de 13 de febrero, por el que se suprimen, crean y modifican determinados órganos colegiados en el ámbito de la Consejería de Cultura [BOJA núm. 37, de 21 de febrero de 2018].

¹²⁰ Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de cultura [BOE núm. 113, de 11 de mayo de 1984].

bibliotecaria de la región, en el Decreto 294/1987¹²¹, el cual, la considera “centro de conservación, investigación e información”. Además, se ordenan una serie de misiones de esta, entre las que destacan la de recoger, conservar y difundir el Patrimonio Bibliográfico Andaluz, toda la producción impresa, sonora y visual de Andalucía y sobre Andalucía; elaborar y difundir la información bibliográfica sobre la producción editorial de la Comunidad; mantener la cooperación con los servicios bibliotecarios de distintos ámbitos; y confeccionar y ser depositaria del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico (art. 4 Decreto 294/1987).

El mismo texto también regula su estructura interna a través de diferentes departamentos: el Departamento de Proceso Técnico y Difusión Bibliográfica, que se ocupa de la conservación y catalogación; el Departamento de Información Bibliográfica y Referencia, encargado de la atención al usuario; y el Departamento de Servicios Administrativo, ocupado de la correspondencia, registro, recepción de materiales y la gestión del Centro (art. 6 Decreto 294/1987).

Asimismo, destaca el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía aprobado por el Decreto 230/1999¹²², anterior a la Ley de bibliotecas andaluza y que, por tanto, conservarán su vigencia mientras no se produzca el desarrollo reglamentario de la referida norma y siempre y cuando no se oponga a la misma. No obstante, dada la posterioridad de la Ley y las modificaciones producidas en la estructura de la Consejería de Cultura se hace necesario un nuevo desarrollo reglamentario del diseño legal del Sistema.

¹²¹ Decreto 294/1987, de 9 de diciembre, por el que se desarrolla la Biblioteca de Andalucía [BOJA núm. 4, de 19 de enero de 1988].

¹²² Decreto 230/1999, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía [BOJA núm. 151, de 30 de diciembre de 1999]. Éste derogó el anterior Decreto 74/1994 que supuso una radical transformación del esquema organizativo del sistema bibliotecario andaluz y suscitó numerosas críticas entre la comunidad bibliotecaria. En gran medida, nació para solventar los problemas que estaba ocasionando el Decreto de 1994. Esta “anómala situación” queda reflejada en el Informe del Defensor del Pueblo, el cual, interesó de la Administración información sobre la normativa que regulaba el sistema bibliotecario andaluz en esas fechas. Esta institución expone de manera detallada y clara la situación de inseguridad jurídica que provocó la promulgación del Decreto 74/1994. Como señala el Informe, “[...] el Decreto 230/1999, que es una especie de híbrido entre una Ley, un Reglamento general y un Reglamento sectorial, lo que posiblemente generará disfunciones en la configuración del ordenamiento jurídico bibliotecario andaluz”. Vid., Informe 12/2000 del Defensor del Pueblo andaluz, *Bibliotecas Públicas Municipales. El derecho de todos a acceder a la cultura*, 2000 [BOPA núm. 125, de 5 de abril de 2001]. Disponible en <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/bibliotecas-publicas-municipales-el-derecho-de-todos-a-acceder-a-la-cultura>.

3. Las bibliotecas municipales

Las bibliotecas municipales son las protagonistas indudables del sistema bibliotecario público al ser las más concurridas por los ciudadanos debido al servicio de proximidad que prestan. Y gozan de un gran valor social ya que en ocasiones son el único instrumento para que las personas que residen en pequeños territorios o zonas rurales accedan a la cultura¹²³.

No son centros bibliotecarios u órganos administrativos que desarrollen su labor autónomamente de una Administración pública, sino que se insertan en la Administración local, ya que es un servicio de titularidad municipal y tiene relaciones de dependencia o colaboración con otras Administraciones públicas territoriales. Cuenta con materiales de temática diversa y realizan numerosas actividades destinadas a la animación de la lectura.

Su marco normativo se localiza en las prescripciones que establezca la normativa autonómica correspondiente, la cual, suele señalar los servicios básicos que deben prestar los Ayuntamientos. Pero en el ámbito local, la norma básica en distribución de competencias y funciones de los municipios es la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Ésta dispone la obligatoriedad de poseer una biblioteca pública en los municipios con más de 5.000 habitantes. Esto no significa que los pueblos con una cifra inferior no cuenten con centro bibliotecario, sino que pueden disponer de él o prestar el servicio asociado con otras entidades o en coordinación con su respectiva Comunidad Autónoma. Según las particularidades territoriales también existen bibliotecas locales que dependen de la Administración provincial o foral.

Esta obligación legal es realmente importante ya que remarca el carácter esencialmente local del servicio de biblioteca pública, sin embargo, tal atribución se deja a merced de los propios Ayuntamientos que sin una asignación presupuestaria suficiente se ven incapaces de cumplir con las prescripciones legales, principal motivo para que los centros no ofrezcan los servicios y funciones que se propugnan a nivel internacional¹²⁴. Aunque este reconocimiento en una norma legal otorga garantía al derecho que tienen los ciudadanos de disponer de este servicio público.

En Andalucía, la Ley 16/2003 del Sistema Andaluz de Bibliotecas reitera la obligación establecida en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la

¹²³ En este sentido se ha pronunciado el Defensor del Pueblo Andaluz. Vid., Informe 12/2000 del Defensor del Pueblo andaluz, *Bibliotecas Públicas Municipales. El derecho de todos a acceder a la cultura*, 2000, p.1 [BOPA núm. 125, de 5 de abril de 2001].

¹²⁴ Sobre la importancia de desarrollar planes municipales de bibliotecas para lograr la revalorización de éstas, vid., OMELLA I CLAPAROLS, E., PERMANYER I BASTARDAS, J. y REYES I CAMPS, L., "Los planes municipales de bibliotecas: contextualización y situación en Cataluña", en *Bid. Textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, núm. 8 (2002). Disponible en <http://bid.ub.edu/bid08.htm>.

cual los municipios de cinco mil habitantes deben prestar el servicio de biblioteca. Y añade la obligatoriedad de que, en los municipios de más de veinte mil habitantes, el servicio se preste a través de una biblioteca central y de bibliotecas sucursales, y, en su caso, también a través de servicios móviles (art. 22). Además, la norma también regula la forma de prestar esos servicios, ya sea por sí solos o asociados con otras entidades (art. 37). Las bibliotecas municipales se integran en la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía y, por lo tanto, deberán cumplir las obligaciones dispuestas por la Ley para todos los centros integrados en la red, sin ningún tipo de especificidad para las bibliotecas de los municipios.

El texto andaluz también se ocupa de las bibliotecas supramunicipales, esto es, para aquellas de ámbito territorial superior al municipal y menor que el de la provincia. Su creación o autorización corresponde a la Consejería competente en materia de bibliotecas. Y sus funciones son las de biblioteca central de préstamo, de cooperación interbibliotecaria, centro bibliográfico y de recursos para actividades de extensión bibliotecaria y prestación del servicio de lectura en relación con los municipios de su área geográfica. Su gestión puede acordarse por consorcio, convenios de cooperación o cualquier otra forma de gestión de los servicios locales (art. 21). Generalmente, las bibliotecas supramunicipales sirven, preferentemente, a municipios con población de hasta 5.000 habitantes que carezcan de biblioteca. Los que superen esa cifra están obligados por ley a prestar el servicio como se ha comentado anteriormente.

Además, también se recogen las competencias de los municipios andaluces en materia de bibliotecas, entre las que destaca la conformación de la Red Bibliotecaria Municipal cuando haya más de una biblioteca o el fomento del acceso a los servicios bibliotecarios en el ámbito municipal. El servicio podrá ser prestado por los mismos municipios o asociados con otras entidades. Y para aquellos con hasta cinco mil habitantes sin medios para realizar tal prestación se valdrán de la Diputación Provincial correspondiente (arts. 36 y 37).

La ley gallega de bibliotecas, en cuanto a las bibliotecas de los municipios, diferencia entre bibliotecas centrales territoriales, bibliotecas centrales municipales, de proximidad, locales y servicios bibliotecarios móviles. En los municipios de más de veinte mil habitantes habrá una biblioteca central municipal y una biblioteca de proximidad o servicios móviles, para prestar los servicios de forma descentralizada. Las bibliotecas centrales municipales coordinan las demás bibliotecas y las de proximidad son de titularidad municipal o concertadas. Las áreas con una población entre dos mil y veinte mil habitantes contarán con una biblioteca local, coordinada con la biblioteca central correspondiente. En aquellas zonas con menos de dos mil

habitantes se “podrán” establecer servicios bibliotecarios móviles para prestar el servicio en zonas donde no haya servicio fijo (art 11 y ss.).

La ley valenciana de bibliotecas presta gran atención a los servicios municipales. De hecho, regula los denominados centros de lectura pública municipales, donde se integran las bibliotecas centrales de red urbana municipal, las bibliotecas públicas municipales, las agencias de lectura públicas municipales y los servicios bibliotecarios móviles municipales, todos ellos se integran en la Red de Bibliotecas Públicas de la Comunidad Valenciana. Así, en los municipios de más de 25.000 habitantes, habrá una red bibliotecaria urbana encabezada por una biblioteca central, que coordina las políticas y servicios bibliotecarios de los centros en su término municipal y ofrece la colección bibliográfica y los servicios más completos de la red. Tal y como estipula la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en las poblaciones con más de cinco mil habitantes se creará, al menos, una biblioteca pública municipal. En comparación con otras regulaciones, la norma valencia es bastante completa. Entre otras cuestiones, fija la superficie mínima de los centros para uso exclusivo bibliotecario, el personal que compone la plantilla o el horario mínimo de apertura; así como las obligaciones de la Generalitat valenciana, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, para con los centros de lectura públicos municipales; e incluso establece las obligaciones de los ayuntamientos. Para aquellas zonas con menos de cinco mil habitantes se “podrá” crear las denominadas agencias de lectura pública municipal. Y los municipios de más de veinticinco mil habitantes con núcleos de población dispersos “podrán” crear un servicio bibliotecario móvil, para aquellos casos en los que no exista centros de lectura pública fijos (arts. 23 y ss.).

Cataluña muestra especial interés por las bibliotecas locales en su norma autonómica, atribuyendo a los entes locales un papel importante en la gestión de los centros bibliotecarios públicos. La propia Ley de régimen local catalana¹²⁵ establece que los ayuntamientos deben asumir la infraestructura bibliotecaria como una de sus prioridades. También otorga competencias muy significativas a las comarcas, que gestionan, en colaboración con los ayuntamientos, las bibliotecas comarcales y el servicio de lectura pública de las poblaciones menores. Como señala la Exposición de Motivos de la norma bibliotecaria catalana se “dibuja la lectura pública siguiendo el modelo de ordenación territorial y ha de ir seguida del mapa bibliotecario y de unas propuestas de actuación económica destinadas a completar, entre las distintas administraciones, las carencias culturales existentes en el país en el campo de las bibliotecas”.

¹²⁵ Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña [DOGC núm. 3887, de 20 de mayo de 2003].

La Ley de bibliotecas catalana también distribuye las responsabilidades de gestión entre las administraciones. Atribuye a los municipios y a las comarcas las responsabilidades de lectura pública. Así en cada comarca existirá una biblioteca central que coordinará al resto de bibliotecas de la comarca (a excepción de las bibliotecas centrales urbanas y las vinculadas a ella) y serán gestionadas por el consejo comarcal y el ayuntamiento donde tenga la sede la biblioteca. También existirán bibliotecas centrales urbanas que coordinarán las demás bibliotecas y los servicios bibliotecarios móviles del término municipal. En las ciudades con más de treinta mil habitantes sin biblioteca central ha de haber una biblioteca central urbana. Por su parte, en los municipios de más de cinco mil habitantes se localizará una biblioteca local que estará coordinada con la biblioteca central comarcal o la biblioteca central urbana correspondiente (art. 31 y ss.).

Asimismo, la norma recoge la figura de las bibliotecas filiales, que prestan servicios de lectura pública con el apoyo de una biblioteca local, de una biblioteca central urbana o de una biblioteca central comarcal; y los servicios bibliotecarios móviles, dependientes de una biblioteca central comarcal o central urbana, y que dan el servicio allí donde no hay un punto fijo. Y se recogen las competencias de los municipios en materia bibliotecaria (art. 35 y ss.).

No obstante, el sistema local de bibliotecas resulta menos complejo, por eso, el nivel de normativización es escaso. La gran mayoría de las normas autonómicas de bibliotecas regulan el servicio municipal de forma semejante, estableciendo unas consideraciones mínimas y diferenciando el tipo de servicio a prestar en función de la población de las zonas. Algunas ciudades y municipios cuentan con ordenanzas reguladoras de sus instituciones¹²⁶ que abordan, entre otros aspectos, las reglas de acceso y de uso de los servicios de estas instalaciones, que inexcusablemente no pueden contradecir lo estipulado en los preceptos legales y reglamentarios de la materia a nivel estatal y autonómico. Dependiendo de las poblaciones suele haber una institución central que actúa como coordinadora de las demás y diferentes bibliotecas cuyo número varía según las necesidades y fondos presupuestarios de cada municipio. Para paliar la ausencia de los servicios bibliotecarios en determinadas poblaciones se suele recurrir a las denominadas bibliotecas móviles, esto es, vehículos motorizados con material bibliotecario que se desplaza a los lugares donde no existe una instalación fija¹²⁷.

¹²⁶ Como por ejemplo la Ordenanza del Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) por la que se regula el acceso, servicios y servicios de préstamos de la biblioteca pública municipal “Lope de Vega” y sucursal “García Lorca” de Palmones de 29 de enero de 2005 o la Ordenanza del Ayuntamiento de Baiona reguladora de la Biblioteca Pública Municipal de 27 de junio de 2007, por citar algunas.

¹²⁷ La IFLA o Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas ha elaborado un documento con orientaciones para el servicio móvil de biblioteca. Vid., IFLA. *Pautas sobre bibliotecas*

Pese a su importancia en el mapa bibliotecario español estos centros acarrean multitud de problemas que van desde la escasa financiación hasta la falta de los medios personales adecuados. La diversidad de servicios y usuarios a los que atienden y las numerosas funciones que ejercen unido a la ausencia de recursos adecuados merman la capacidad para prestar el servicio público que corresponde a estos centros.

4. Las bibliotecas universitarias, escolares y especializadas

Las otras protagonistas del sistema bibliotecario son las bibliotecas universitarias, escolares y, en menor medida, las bibliotecas especializadas. Para conocer la regulación de éstas hay que acudir a la normativa autonómica de bibliotecas del territorio en el que se inserten. Por lo que una vez más nos encontramos con un panorama legislativo amplio, pero poco normativizado. Generalmente, las leyes bibliotecarias de cada Comunidad Autónoma se pronuncian de manera escueta sobre los centros bibliotecarios especializados, universitarios y escolares. De forma general, este tipo de instituciones se integran en los sistemas autonómicos de bibliotecas de cada región y se contemplan acciones de colaboración entre ellas¹²⁸.

Para Andalucía, la biblioteca universitaria es “la institución que reúne, organiza y difunde registros culturales y de información para el aprendizaje, la docencia, la investigación y las actividades relacionadas con el funcionamiento y la gestión de la Universidad” y se integra en la Red de Centros de Documentación y Bibliotecas Especializadas. La biblioteca escolar es “la institución que reúne, organiza y pone a disposición de la comunidad escolar aquellos registros culturales y de información necesarios para el aprendizaje y el desarrollo personal de los escolares”. Se contempla que el Plan de Servicios Bibliotecarios de Andalucía pueda incluir actuaciones en relación con las bibliotecas escolares y universitarias¹²⁹. No existe duda que las bibliotecas universitarias (al igual que las escolares) forman parte del sistema andaluz, aunque la propia Ley frena su incorporación a la Red de Centros de Documentación y Bibliotecas Especializadas al indicar que se hará “en los términos que reglamentariamente se establezca”. Así, se necesitará la firma de un convenio para determinar las condiciones de su participación¹³⁰. No obstante, la norma andaluza no se explaya

móviles, 2010. Disponible en <https://www.ifla.org/files/assets/hq/publications/professional-report/123-es.pdf>.

¹²⁸ Para profundizar en la materia, vid., SIN AUTOR, “Las bibliotecas universitarias. Las bibliotecas universitarias en España”, en MATEOS CARRASCO, R., TORRES SANTO DOMINGO, M. y GALLEGO RUBIO, C. (coord.), *Técnicos auxiliares de bibliotecas*, Editorial Complutense, Madrid, 2002, pp. 19-39.

¹²⁹ Artículos 3, 31 y 34 de la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación.

¹³⁰ La Red de Centros de Documentación y Bibliotecas Especializadas de Andalucía está formada por los centros de documentación y bibliotecas especializadas dependientes de la Administración de la

mucho más en cuanto a la regulación de estos centros. La Ley andaluza de Universidades, por su parte, no hace alusión directa a las bibliotecas¹³¹.

Como sostiene GARCÍA RECHE y otros autores “[...] esta situación pone de manifiesto que existe más relación y que se tiene más en común con una biblioteca universitaria de las antípodas, que, con la Biblioteca Pública del Estado, con las municipales u otras bibliotecas de la ciudad o provincia, y que la tendencia, ante la legislación existente, es formar redes y consorcios reales y/o virtuales de bibliotecas universitarias con un gran potencial, capacidad de cooperación e influencia”¹³².

La normativa valenciana tampoco es mucho más explícita en cuanto a este tipo de bibliotecas. Destaca el apoyo que se recoge de las bibliotecas públicas a las escolares mediante el uso de préstamos interbibliotecarios, el asesoramiento técnico, la formación de usuarios y la realización de programas conjuntos¹³³. Igualmente, la norma catalana no se explaya. Tan sólo dedica tres artículos a regular las bibliotecas universitarias, de los centros de enseñanza no universitaria y especializada. Aporta una definición para cada una de ellas. Para las universitarias establece la coordinación con el Sistema Bibliotecario a través de la Biblioteca de Cataluña y para las escolares será un reglamento el que fije las normas específicas sobre organización, actividad y financiación de las mismas¹³⁴.

La Ley aragonesa denomina a las bibliotecas universitarias, escolares y especializadas como bibliotecas de uso restringido. En su articulado, a diferencia de otras, se detiene a establecer las funciones de las bibliotecas escolares (al igual que hace, pero, en menor medida, la ley gallega¹³⁵). Por lo demás, simplemente define este tipo de centros y recuerda su coordinación a través del Sistema de Bibliotecas de Aragón, así pues, las bibliotecas de centros universitarios se coordinan con las demás bibliotecas públicas a través de la Biblioteca de Aragón¹³⁶.

Junta de Andalucía y de otras instituciones públicas, así como de las instituciones o entidades privadas que se integren en la Red mediante convenio.

¹³¹ La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades [BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2001] no hace mención explícita a las bibliotecas universitarias, tan sólo en lo relativo al personal. Por su parte, el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades [BOJA núm. 8, de 11 de enero de 2013] no se refiere a ellas.

¹³² GARCÍA RECHE, G., CANDIL GUTIERREZ, M. y BUSTAMANTE RODRÍGUEZ, A.T., “Las bibliotecas universitarias en los sistemas bibliotecarios”, en *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, núm. 75-76 (2004), p. 130. Disponible en <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/2738>.

¹³³ Artículos 32 y siguientes de la Ley 4/2011, de 23 de marzo, de bibliotecas de la Comunitat Valenciana.

¹³⁴ Artículos 43-45 de la Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña.

¹³⁵ Artículos 30-32 de la Ley 5/2012, de 15 de junio, de bibliotecas de Galicia.

¹³⁶ Artículos 3.1.b). 2.ª y 28 y siguientes de la Ley 7/2015, de 25 de marzo, de Bibliotecas de Aragón.

La normativa de Castilla La Mancha reconoce la existencia de este tipo de bibliotecas, aunque no profundiza en su regulación, dejando en manos de la autonomía universitaria las cuestiones propias de sus bibliotecas y de la Consejería con competencia en materia de educación de los asuntos de las bibliotecas escolares¹³⁷.

Por su parte, llama la atención la Ley de bibliotecas de Castilla y León que, pese a no hacer referencia a las bibliotecas universitarias o escolares de forma explícita, indica que la Consejería de Cultura “establecerá los necesarios contactos con los centros universitarios de Biblioteconomía y Documentación de la Comunidad Autónoma”¹³⁸.

En la Ley de bibliotecas de Navarra los centros bibliotecarios universitarios y especializados no se integran en el sistema autonómico bibliotecario de forma automática, sino que es necesario un convenio entre el titular de la biblioteca y el Departamento de Educación y Cultura. En dicho convenio se establecerá los aspectos sobre su funcionamiento, instalaciones, personal y financiación, entre otros. Con respecto a las bibliotecas escolares habrá que estar a lo establecido reglamentariamente¹³⁹. Por su parte, las normas de la Comunidad de Madrid, Cantabria, Extremadura, La Rioja o la Región de Murcia poco o nada se refieren a este tipo de centros.

En definitiva, las bibliotecas universitarias, escolares y especializadas no son objeto de regulación profunda en la normativa autonómica bibliotecaria. La mayoría de las leyes se limitan a reconocer su integración dentro de los sistemas bibliotecarios de cada región, a aportar una definición de cada una de ellas y señalar las formas de cooperación más adecuadas entre las bibliotecas públicas de la Comunidad. Esto se debe, principalmente, a que la creación, regulación, gestión y financiación de las bibliotecas universitarias dependen de la correspondiente Universidad en el marco de la autonomía universitaria¹⁴⁰. Mientras que en las bibliotecas escolares prima el papel de la Consejería o Departamento competente en materia educativa de cada Comunidad Autónoma y se rigen por su normativa específica. Esto explica que tales centros bibliotecarios no hayan sido objeto de regulación concreta en las leyes autonómicas y que su nivel de normativización sea escaso.

¹³⁷ Artículos 40-42 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de la Lectura y de las Bibliotecas de Castilla-La Mancha.

¹³⁸ Artículo 25 de la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León.

¹³⁹ Artículos 5 y 18-21 de la Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, por la que se regula el sistema bibliotecario de Navarra.

¹⁴⁰ Artículo 27 de la Constitución española y Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Por poner un ejemplo, los Estatutos de la Universidad de Málaga, aprobados por Decreto 145/2003, de 3 de junio [BOJA núm. 108, de 9 de junio de 2003], considera a la biblioteca como un servicio mínimo que la Universidad debe prestar.

V. CONCLUSIONES

El escenario legislativo sobre bibliotecas en España se encuentra en plena consonancia con el Estado de las Autonomías que configura el modelo político-administrativo de nuestro país. El hecho de que intervengan los tres niveles administrativos: Estado, Comunidades Autónomas y Entres Locales, provoca que la cooperación entre administraciones sea una herramienta fundamental para desplegar con amplitud el sistema bibliotecario en todo el territorio. Esto se logra, principalmente, a través del Consejo de Cooperación Bibliotecaria que vincula a los centros bibliotecarios de las diferentes Administraciones Públicas (e incluso de entidades privadas) para facilitar el intercambio de información y, de este modo, ofrecer eficazmente el servicio.

Actualmente la práctica totalidad de las regiones cuentan con sus propias leyes para regular los centros bibliotecarios (salvo Asturias que utiliza un decreto, aunque la Consejería de Educación ya ha elaborado un anteproyecto de ley del sistema bibliotecario). Una prolífera producción normativa que nos conduce a un marco legislativo amplio, complejo y heterogéneo. La asunción de competencias por las diferentes regiones no significa que el Estado haya quedado despojado de atribuciones en la materia. Regula todo lo concerniente a las instituciones cuya titularidad ostenta y también en todo lo que implique a las bibliotecas y goce de interés general.

De manera que al Estado le corresponde la elaboración de la legislación bibliotecaria básica, la legislación y gestión de bibliotecas estatales, la elaboración de la bibliografía nacional y la promoción de la cooperación y coordinación entre bibliotecas de todo el territorio español. Las Comunidades, por su parte, tienen competencias sobre los centros de su interés, salvo aquellas que sean titularidad del Estado, aunque en éstas pueden asumir su gestión previa transferencia por el Estado. Así, la Administración regional realiza la gestión de las bibliotecas autonómicas y el patrimonio bibliográfico y documental, la elaboración de una bibliografía autonómica y la promulgación de legislación propia. Por su parte, la Administración local, de gran protagonismo en la materia dada su relación de proximidad con el ciudadano, ostenta la obligación legal de prestar los servicios de biblioteca a los ciudadanos como así se recoge en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Esta descentralización normativa y, consecuentemente, la multiplicación de textos legales autonómicos no se ha traducido en una desigualdad entre habitantes de unas regiones y otras, como ocurre en ciertos asuntos. En líneas generales, las leyes se marcan semejantes objetivos y principios. Las grandes diferencias son consecuencia del momento de producción de las normas más que de concepciones antagonistas del servicio. Las leyes más modernas tienen en cuenta la nueva realidad social frente a aquellas que se dictaron en los años ochenta, aunque la gran mayoría han sido modi-

ficadas para adaptarse a los continuos cambios que las tecnologías de la información y la comunicación han producido en el ámbito bibliotecario.

Resulta evidente, pues, que nuestro ordenamiento jurídico aborde una legislación, tanto nacional como autonómica, que contemple la existencia y el acceso de las bibliotecas públicas para el ciudadano, además de ser un derecho que le asiste. No obstante, el carácter fragmentario de la regulación bibliotecaria provoca que haya que acudir a diferentes disposiciones que regulan los tipos de bibliotecas sin un criterio unitario. Así, la Ley del Patrimonio Histórico Español, Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas; y el Reglamento de las Bibliotecas Públicas del Estado se focalizan en las instituciones bibliotecarias estatales, principalmente. La legislación autonómica por sus respectivos sistemas bibliotecarios. La legislación autonómica y las ordenanzas municipales por las bibliotecas locales. Y la normativa de cada Universidad regula lo concerniente a su ámbito de acción.

Pero a nivel normativo las bibliotecas en España se asocian al ámbito de la cultura, focalizadas en las políticas sobre el patrimonio o la promoción del libro y la lectura. De hecho, originariamente la materia bibliotecaria se regulaba exclusivamente en la Ley de Patrimonio de 1985. Quizá tal asociación se deba a la vinculación de las bibliotecas con la conservación del patrimonio histórico bibliográfico. No sería hasta 2007 cuando el Estado aprobara una ley general de bibliotecas para todo el territorio, la Ley 10/2007 de la lectura, del libro y de las bibliotecas. Hasta ese momento el marco legal básico se concentraba en la mencionada Ley de Patrimonio Histórico (y la escueta referencia en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que establece la obligación de contar con un centro bibliotecario en municipios de una determinada población) y el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas.

Llamaba, pues, la atención que casi todas las regiones dispusieran de su propia ley en la materia y el Estado español abordara la cuestión bibliotecaria en una ley de patrimonio histórico y un real decreto, ambos de 1989, que no contemplaban el fenómeno en toda su amplitud. Frente a este panorama de dejadez del Estado en ofrecer una regulación amplia y suficiente al mundo de las bibliotecas, las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos ámbitos competenciales, empezaron a regular la materia con leyes desde principio de los años ochenta. Mientras casi todas las Comunidades disponían de su propia ley en la materia, la regulación básica aplicable a todo el territorio español se hacía en un real decreto. Cuestión que se palió en 2007 con la denominada ley de libro.

Las bibliotecas educativas, tanto las escolares como universitarias, no han merecido tanta atención por nuestros textos legales (al igual que ha ocurrido con las bibliotecas especializadas). En gran medida esto se debe a que las que se insertan en los

centros universitarios respondan a la autonomía de cada Universidad y las pertenecientes a centros educativos no universitarios se crean y gestionan por la Consejería o Departamento con competencias educativas en la Comunidad Autónoma donde se localizan, además de su normativa específica. Por ello, la normativa autonómica de bibliotecas se limita a recoger disposiciones generales sobre estos tipos de centros.

A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos, en el mundo de la cultura no existe una norma general que aborde el fenómeno en su conjunto, como suele ocurrir en la educación o en la sanidad. Como señala MOGIO JARNÉS en el ámbito cultural es donde “[...]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 concurrente 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”¹⁴¹. A su vez el escaso interés político por el tema cultural se ha traducido en una falta de actividad del poder legislativo en el mismo para dotarlo de los recursos y medios suficientes para prestar el servicio con todas las garantías exigibles y hacer valer efectivamente el derecho del ciudadano a que las bibliotecas ayuden a la formación cultural y humana. Panorama que contrasta con las líneas marcadas a nivel internacional y europeo que ensalzan a las bibliotecas públicas como elementos básicos de la educación permanente, la toma de decisiones autónomas y el progreso cultural de los individuos y las sociedades.

¹⁴¹ MOGIO JARNÉS, E., “Comentario sobre la legislación bibliotecaria del Estado”, en *Revista Signatura*, núm. 4 (1993), p.20.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E., “La cultura en el estatuto de autonomía de Andalucía”, en PÉREZ MONGUIÓ, J. M. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.), *El derecho de Andalucía del patrimonio histórico e instituciones culturales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2013, pp.23-58.

BOIX PALOP, A., “La adaptación del concepto normativo de libro a la pluralidad de soportes en la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 47-94.

BUSTAMANTE RODRÍGUEZ, T.A., “20 años de política bibliotecaria en Andalucía”, en *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, núm. 63 (2001), pp. 92-116. Disponible en <http://eprints.rclis.org/5962/1/63a3.pdf>.

CHAMPEIL-DESPLATS, V., “El derecho a la cultura como derecho fundamental”, en *Revista electrónica Iberoamericana*, vol. 4, núm.1 (2010), pp.92-116. Disponible en https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_1/REIB_04_10_Veronique.pdf.

DESCALZO GONZÁLEZ, A., “La cooperación bibliotecaria”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 351-379.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Los fundamentos competenciales de la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 415-449.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de derecho administrativo*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2012.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Marco normativo de los archivos en el estado de las autonomías”, en *Cartas Diferentes: Revista Canaria de Patrimonio Documental*, núm. 11 (2015), pp. 17-80. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5866440>.

GARCÍA RECHE, G., CANDIL GUTIERREZ, M. y BUSTAMANTE RODRÍGUEZ, A.T., “Las bibliotecas universitarias en los sistemas bibliotecarios”, en *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, núm. 75-76 (2004), pp. 115-133. Disponible en <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/2738>.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “Las Bibliotecas y su regulación en la historia de España (1711-1985)”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de*

la lectura, del libro y de las bibliotecas (*Ley 10/2007, de 22 de junio*), Iustel, Madrid, 2008, pp. 195-287.

GARRIDO FALLA, F., “El concepto de servicio público en derecho español”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (1994), pp. 7-36. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17240.pdf>.

GARRIDO CRIADO, C., “El régimen jurídico en materia de cultura y turismo de la Comunidad de Madrid”, en ARÉVALO GUITIÉRREZ, A. (dir.), *El régimen jurídico de los sectores de actividad de la Comunidad de Madrid*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 459-499.

GÓMEZ-HERNÁNDEZ, J.A., “Las bibliotecas”, en MILLÁN, J.A., *La lectura en España: informe 2017*, Madrid, 2016, pp. 67-77. Disponible en <http://www.fge.es/lalectura/2017/default.html>.

GONZÁLEZ RÍOS, I., “La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones electrónicas)*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 25-57.

HERNÁNDEZ, H., *Un servicio público llamado biblioteca*. I Jornadas del Sistema Nacional de Bibliotecas de Euskadi, 2003. Disponible en http://www.izenpe.eus/s15-4812/es/contenidos/informacion/jornadas_bibliotecarias/es_8126/adjuntos/jorna19.pdf

LAGUNA DE PAZ, J. C., *Servicios de interés económico general*, Civitas, Madrid, 2009.

MADRID VÍLCHEZ, C., MARTÍN PERTÍÑEZ, F. y MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J., “La Biblioteca de Andalucía en el marco de la política bibliotecaria de la Comunidad Autónoma”, en *Educación y Biblioteca*, núm. 89 (1998), pp. 9-13. Disponible en https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115301/1/EB10_N089_P9-13.pdf.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J., “La Biblioteca de Andalucía”, en *Boletín de la ANABAD*, tomo 50, núm. 3-4 (2000), pp. 81-96. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=51232>.

MESTRE DELGADO, J.F., “El régimen sancionador”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 381-413.

MOGIO JARNÉS, E., “Comentario sobre la legislación bibliotecaria del Estado”, en *Revista Signatura*, núm. 4 (1993), pp. 20-27.

MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, tomo I*, Iustel, Madrid, 2007.

MUÑOZ MACHADO, S., “Estudio preliminar: Los libros y las leyes”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 17-45.

OCHOA ARRIBAS, C., “Principales novedades de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas”, en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, num.17 (2008), pp. 67-78.

OMELLA I CLAPAROLS, E., PERMANYER I BASTARDAS, J. y REYES I CAMPS, L., “Los planes municipales de bibliotecas: contextualización y situación en Cataluña”, en *Bid. Textos universitaris de biblioteconomia i documentació*, núm. 8 (2002). Disponible en <http://bid.ub.edu/bid08.html>.

PEÓN PÉREZ, J.L., “El reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas”, en *Documentación de las Ciencias de la Información*, núm. 14 (1991), pp.87-94.

PRIETO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992.

PRIETO DE PEDRO, J., “Patrimonio cultural, dualismo competencial y comunicación cultural en la Constitución”, en *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, núm. 48, (2004), pp.72-79.

PRIETO DE PEDRO, J., “El Sistema Español de Bibliotecas”, en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y de las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 317-350.

RODRIGO ECHALECU, A.M., *La política del libro durante el primer franquismo* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, 2016. Disponible en <https://eprints.ucm.es/39125/1/T37819.pdf>.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2017.

SPAGNA MUSSO, E., *Lo stato di cultura nella costituzione italiana*, Morano, Nápoles, 1965.

SIN AUTOR, “Las bibliotecas universitarias. Las bibliotecas universitarias en España”, en MATEOS CARRASCO, R., TORRES SANTO DOMINGO, M. y GALLEGU RUBIO, C. (coord.), *Técnicos auxiliares de bibliotecas*, Editorial Complutense, Madrid, 2002, pp. 19-39.

TORNOS MAS, J., “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 200 (2016), pp.193-211. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.200.10>.

VARELA OROL, C., “Librerías y Bibliotecas. El nacimiento de las Bibliotecas públicas en España”, en *Bulletin Hispanique*, vol.111, núm. 2 (2009), pp. 429-447. Disponible en <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/9839?locale-attribute=es>.

VAQUER CABALLERÍA, M., *Estado y Cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

VILLASEÑOR RODRÍGUEZ, I. y GÓMEZ GARCÍA, J.A., “La existencia y el acceso a las bibliotecas públicas como instrumento del ciudadano para acceder a la cultura: el caso español”, en *Revista General de la Información y Documentación*, vol. 7, núm. 2 (1997) p.229. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=170007>.