

La distribución de competencias y marco normativo en las materias de archivos y bibliotecas con especial referencia a Castilla-La Mancha

JESÚS PUNZÓN MORALEDA Y FRANCISCO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ¹

I. INTRODUCCIÓN

Si bien en las materias de archivos y museos nuestra Comunidad Autónoma todavía no posee un extenso material normativo que defina con precisión su ámbito de actuación, para el supuesto de las Bibliotecas se ha expresado un especial interés, lo cual ha supuesto un avance significativo que a simple vista se puede valorar como positivo. Desde el sentido descrito, y ya muy cercanos al siglo XXI, la existencia de la norma significa poseer el poder, tener escrita de forma sucinta las claves de lo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA denominaba como conciencia colectiva. Es más, en nuestro sistema de distribución de competencias, existe una lucha implícita entre el Estado y las Comunidades Autónomas por conseguir el mayor número posible de áreas competenciales, como un acto de atribución propia, para marcar las directrices para que tal o cual área política quede reforzada. Esta desenfrenada carrera hacia la descentralización ha supuesto, como es lógico y normal cuando el campo de actuación es muy amplio, el que de forma asidua se hallan buscado, tal y como si se tratara de la piedra filosofal, materias sobre las cuales se poseía la competencia, y que habían quedado en el olvido del legislador autonómico:

Por otra parte, la cada vez mayor conciencia de nuestro cuidado por el entorno cultural ha potenciado el que las personas que se dedican a la polí-

¹ Universidad de Castilla-La Mancha (campus de Toledo), Profesor Ayudante de Facultad y estudiante de doctorado.

tica se inclinen por la creación, reconstrucción y ampliación de esos lugares, las bibliotecas, que el tiempo los convierte en mágicos, en donde los eruditos trabajan de forma incansable prestando un servicio a la sociedad que en muy pocos casos se ve recompensado, así como la configuración de un lugar de encuentro entre el hombre y la sabiduría que ha quedado presente en incontables páginas que la historia ha salvaguardado de las propias acciones del hombre. Por tanto, las bibliotecas se han convertido en un sitio de formación con características muy especiales. La memoria de la humanidad se reduce a unos centros de conocimientos que en ocasiones han sido abandonados a su libre albedrío, cuestión esta que nos parece despreciable y ajena a una sociedad que en líneas generales la podemos considerar como en un estadio de civilización elevado. De esta forma, la UNESCO, precisamente para resaltar el carácter universal que suponen la bibliotecas públicas, las definió como una institución democrática para la enseñanza, la cultura y la formación.

Desde esta perspectiva, nuestra función en el presente trabajo va a ser hacerles partícipes nuestras conclusiones sobre la normativa que rige, y la gran riqueza que supone para los castellano-manchegos poseer un patrimonio documental y bibliográfico tan universal. Significa, en definitiva, tal y como se señala en el preámbulo a la Ley 1/1989, de 4 de mayo, de Bibliotecas, que nuestro patrimonio bibliográfico añade vida a la vida, ya que "...cada libro contiene vivo un mundo de ideas, sensaciones, imágenes y hechos que el autor traduce a lenguaje escrito para que el lector se transforme en coautor al yuxtaponer su experiencia y sus sentimientos".

II. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

El sistema de distribución de competencias diseñado en nuestra Constitución supone una de las cuestiones más controvertidas y de difícil solución teórica.

La raíz por tanto de algunas disfunciones y controversias normativas, o mejor aún, en el ejercicio de la función normativa, hemos de encontrarlo en la distribución competencial que se deriva de nuestra Constitución.

El primer rasgo significativo lo vamos a encontrar en la aceptación de la constitución de España en un Estado social y democrático de Derecho, tal y como señala el artículo 1.1 CE, consecuencia primigenia de que en el Título I, De los derechos y de los deberes fundamentales, se incluya el artículo 46. Este artículo va a suponer, según se desprende del mismo, que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad, añadiendo que la ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Por tanto, el artículo 46 CE deja abierta la posibilidad que, tanto el Estado como la CC.AA. así como los entes locales, tengan la posibilidad de actuar, lo que en cierta medida supone un punto de inflexión en la actuación normativa. Así, por ejemplo, encontramos que en el artículo 149.1.28^o, el Estado se reserva como competencia exclusiva la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español, contra la exportación y la expoliación, y museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

En consonancia con lo descrito, observamos que el artículo 148.1.15, determina que las CC.AA. podrán asumir competencias en materia de bibliotecas. La traslación al ámbito autonómico de Castilla-La Mancha del articulado mencionado fue lo que en el plano normativo dio lugar a la Ley 1/1989, de 4 de mayo, de Bibliotecas concebidas las mismas, por otra parte, como un servicio público con carácter gratuito y acceso libre de los ciudadanos independientemente de su condición social o cultural. Tal vez, como ya señalara el profesor PRIETO SANCHÍS, se aprecia en el desarrollo normativo de las bibliotecas el que se haya hecho especial hincapié en extender el principio participativo a la gestión de un servicio público, al crearse por Ley un Consejo Regional de Bibliotecas como órgano superior en materia de orientación de la política bibliotecaria a seguir, de carácter consultivo y asesor, y que cuenta con una amplia representación de las Diputaciones y entidades locales, de los profesionales bibliotecarios..., así como el Sistema Bibliotecario de Castilla-La Mancha, que está integrado por las bibliotecas públicas y las que sean consideradas de interés público, las de titularidad estatal gestionadas por la Junta de Comunidades y por la Biblioteca Regional de Castilla-La Mancha.

En consonancia con la Ley de Bibliotecas, nos encontramos con la Ley posterior 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Artístico —en adelante LPACM—, que también dedica los artículos 24 a 26, con carácter general, a la regulación de bibliotecas.

De todas formas, la principal discordia que ha existido en la conceptualización del reparto competencial ha sido la interpretación extensiva que se ha realizado sobre el artículo 149.2 CE, el cual nos informa sobre la consideración que hace el Estado, sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las CC.AA., del servicio de cultura como deber y atribución esencial, siendo además, el poder central, el coordinador entre las propias CC.AA.

En resumen, si bien existe un sistema doble de atribución de competencias en materia de cultura, entre las cuales obviamente se encontraría afectada la materia de bibliotecas, nuestro Estatuto de autonomía asumió en su artículo 31.15 como competencia exclusiva la materia de bibliotecas, exceptuando las que sean de titularidad estatal, o lo que es igual, asumió con carácter particular las funciones legislativas, reglamentarias y de ejecución, sin que, a pesar de que existan puntos de conexión con otros ámbitos compe-

tenciales podamos deducir que la competencia exclusiva se vea afectada de forma significativa, ya que entre las consecuencias más importantes que se van a desprender de esta interpretación es que se ha de respetar la cláusula de supletoriedad que se desprende del artículo 149.3, teniendo el deber el Estado de respetarla según la interpretación que nos ha sido dada por la jurisprudencia constitucional.

III. MARCO NORMATIVO EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Si bien tal y como ha sido expuesto in extenso con anterioridad en el artículo 149.1.28 CE se establece que el Estado posee competencia exclusiva únicamente sobre bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas, y así ha de observarse lo expuesto por el artículo 33.5 del Estatuto de Autonomía, antiguo 33.4 (Corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en la gestión de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios). Por otro lado, de conformidad con el artículo 148.1.15 CE, las CC.AA pueden asumir competencias sobre bibliotecas en su ámbito respectivo, lo cual sucedió mediante el artículo 31.1.11), actualmente 31.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Todo ello sin olvidar las respectivas competencias en materia de gestión de bibliotecas y archivos tanto por parte de las diputaciones provinciales y los municipios (arts. 36.1 y 70.3 LRRL y lo establecido en la nueva ley de la jurisdicción).

Y es a partir de este marco cuando ha surgido la legislación propia de la Comunidad Autónoma vigente, entre cuyos principales exponentes se destacan:

- Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre el régimen Preautonómico de la región castellano manchega (BOE de 15 de noviembre de 1978), donde se establecía desde la legalidad vigente y con carácter transitorio el régimen aplicable en esta fase preautonómica, dejando para después de la entrada en vigor de la constitución la definitiva regulación de las realidades comunes a las 5 provincias que conformaban esta región. En su artículo 7.c) se señalaba que correspondía a la Junta de Comunidades, dentro del vigente régimen jurídico general y local, gestionar y administrar las funciones y servicios que se transfieran por la Administración del Estado.
- Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, que aprueba el régimen preautonómico de la región castellano manchega. Este R.D. determina-

ba el procedimiento al que habían de ajustarse las transferencias a la Junta de Comunidades de la gestión de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado, creando una comisión mixta que elaboraría previamente las propuestas oportunas.

- Real Decreto 3072/1979, de 29 de diciembre, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Comunidades de la región castellano manchega en materias de agricultura, ferias interiores, turismo y cultura (BOE n. 26, de 30 de enero de 1980). De conformidad con la sección 4 Cultura (arts. 22-30), se transfirieron entre otras las competencias del centro nacional de lectura y la tramitación de la asignación del ISBN y del depósito legal.
- Real Decreto 546/1980, de 21 de marzo, por el que se establecía el 1 de julio de 1980 para el efectivo ejercicio de las competencias transferidas a la misma por el R.D. 3072/1979, de 29 de diciembre, en materia de agricultura, ferias interiores, turismo y cultura.
- Real Decreto 3296/83, de 5 de octubre, por el que se transfieren funciones del Estado en materia de cultura y se traspasan los correspondientes servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas (Anexo I B)). Así de conformidad con lo previsto por este R.D. se firmó el 24 de septiembre de 1984 un convenio entre el Ministerio de Cultura y la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha relativo a la gestión de museos, archivos y bibliotecas, de titularidad estatal.
- Ley 1/1989, de 14 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.
- Orden de 4 de octubre de 1991, por la que se establecen normas para la creación de Bibliotecas Públicas Municipales en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. A diferencia de la ley reguladora de las bases del régimen local que prevé la existencia de una biblioteca municipal cada 5000 habitantes (art.26.1b), se establece que en núcleos de población a partir de 2000 habitantes la existencia de una biblioteca pública, y de carácter optativo a partir de los 750 habitantes.
- Decreto 214/1991, de 26 de noviembre, por el que se organiza el Archivo Regional de Castilla-La Mancha.
- Decreto 134/1996, de 19 de noviembre, por el que se organiza la Comisión Calificadora de Documentos de Castilla-La Mancha (art. 6.3), y se regula su composición y funcionamiento (DOCLM n. 51, de 22 de noviembre de 1996).
- Resolución de 11 de febrero de 1997 por la que se nombran asesores permanentes de la Comisión calificadora de documentos de Castilla-la Mancha (DOCLM n. 19, de 2/05/1997). El seis de marzo de 1998 se reunió por primera vez y estableció el modelo de impreso de propuesta de

eliminación de documentación para su remisión a la secretaría de la Comisión calificadoradora.

- Plan estratégico de cultura 1997-2006.
- Resolución de 30-12-1997 de la Secretaría General Técnica, por lo que se hace público el resultado del concurso, procedimiento restringido, para la adjudicación de la redacción de proyecto y dirección de obras del archivo regional y depósito bibliográfico de Castilla-la Mancha.
- Resolución de 30-06-1998, de la Consejería de Educación y Cultura por la que se aprueban diferentes tablas de evaluación documental y se establece el modelo de propuesta de eliminación de documentos (DOCLM n. 31, de 10/07/1998).
- Decreto 28/1998, de 7 de abril, de organización de la Biblioteca de Castilla-La Mancha, inaugurada el 16 de octubre de 1998, que constituye la cabecera del sistema bibliotecario regional (DOCLM n. 21, de 8 de mayo de 1998).

Ciertamente cabe preguntarse si esta legislación autonómica es capaz de garantizar una mejora de la situación estatal previa, aunque más bien antes de realizar un diagnóstico negativo sobre las lagunas legislativas y de personal existentes (en especial ratio ordenanzas-auxiliares-técnicos), hay que señalar que poco a poco gracias a ciertos afanes personales de técnicos de la Consejería de Educación y Cultura, y en nuestro ámbito específico la excelencia humana del personal de la Biblioteca General del campus de Toledo, se va avanzando en la consecución de una correcta estructuración y desarrollo del sistema bibliotecario y archivístico de la Región.

La legislación castellano manchega sobre archivos y bibliotecas gira entorno del desarrollo de los valores constitucionales, entre ellos el acceso a la cultura y la democracia que vienen insertados en los artículos 9.2, 20.1 a) y d), 27, 44, 46 de la Constitución democrática de 1978. Así hay que destacar como, por ejemplo, el artículo 20.1 a) y d) CE ha conllevado que las bibliotecas y archivos se haya convertido en un medio especialísimo a la hora de facilitar el acceso a información veraz, el fomento cultural y el desarrollo de ideas y opiniones en unos centros abiertos al debate y la investigación. Y así aparece en la ley de bibliotecas de Castilla-La Mancha (exposición de motivos), cuando se determina que la biblioteca constituye un servicio público, configuración que ciertamente no constituye por sí un calificativo retórico sino que posee mucha importancia a la hora del desarrollo de las políticas públicas y de la defensa de aquellos entes así calificados. Así se determina que las bibliotecas constituyen "espacios vivos de aprendizaje continuo, e instrumentos indispensables para la comprensión tolerante entre personas, naciones y culturas. Todo ello, sin dejar de ofrecer acceso a las más recientes innovaciones en los distintos campos del saber, de la ciencia y de las expresiones creativas

por lo que también deben integrar, junto con los libros, nuevos medios de acceso a la cultura, como son los recursos audiovisuales". De tal forma por ejemplo en la Biblioteca Regional coexisten junto libros y manuscritos, nuevos equipos informáticos que ofrecen la posibilidad de acceder a bases de datos y a internet; así ha de observarse el afán por parte del Gobierno Regional para que todas las bibliotecas públicas en un futuro próximo puedan acceder a internet.

Los poderes públicos poseen un importantísimo papel a la hora del fomento de la cultura, y en especial en nuestro ámbito, hay que destacar el desarrollo de numerosos programas por parte de la Consejería de Educación y Cultura, tales como los de prácticas y becas archivísticas, bibliotecarias y de investigación del patrimonio bibliográfico de Castilla-la Mancha, la realización de censos-guía de los archivos existentes en distintas provincias (por ejemplo la orden de 3 de enero de 1997), programas de ayudas a los ayuntamientos y mancomunidades de municipios para contratar archiveros y bibliotecarios, así como también de programas de animación a la lectura, de edición de libros en la Comunidad Autónoma, de "Música desde la biblioteca", de "Videos en tu biblioteca", de informatización de las bibliotecas públicas municipales, de adquisición de equipamiento bibliotecario y bibliográfico, y del establecimiento de bibliobuses para pequeños núcleos de población.

En referencia a los archivos, siempre olvidados y postergados, pero que sin duda constituyen uno de los medios especiales para conocer la historia de la sociedad, y sus relaciones con el poder legislativo y judicial, la ley del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha en sus artículos 27 a 45 (Título III, capítulo II), establece su regulación, y en especial, cómo todos los ciudadanos poseen un derecho a la consulta libre y gratuita de los archivos y documentos constitutivos del patrimonio documental de Castilla-La Mancha, y a la información en ellos contenida. El Archivo Regional de Castilla-La Mancha como centro coordinador del inventario, estudio y difusión de la base documental de las instituciones políticas regionales aparece como uno de los principales medios para el estudio de la sociedad y la protohistoria de la Comunidad Autónoma, así como de las políticas llevadas a cabo, tanto sus logros como sus fracasos.

Es así la importancia concedida a los archivos y bibliotecas que en el plan de modernización de la Administración de la Junta de Castilla-La Mancha (DOCM n.24, de 2-04-1993), se preveía la implantación de una tarjeta de lector única para todas las bibliotecas del sistema regional, de tal forma que con esa tarjeta normalizada se pudieran hacer uso de los servicios de todas las bibliotecas establecidas en la región (facilidades a la hora del acceso de la cultura y su consiguiente universalización).

En la ley de bibliotecas de Castilla-La Mancha, en primer lugar, queda establecido que la *biblioteca de uso público* posee por objeto contribuir al ejerci-

cio de la cultura, a la información permanente y en libertad, al gozo y ocupación del tiempo libre, mediante la utilización de un fondo ordenado de libros, publicaciones periódicas, registros sonoros y audiovisuales y otros registros culturales y de saber. Con todo ello se tiende a explicitar los medios con los que debe disponer toda biblioteca, no olvidemos de uso público, a la hora de realizar su específica misión encomendada dentro de un Estado social y democrático de derecho que posee entre los valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Así todas las bibliotecas existentes podrán garantizar el derecho al acceso de la cultura, a la información independiente y nuevas posibilidades de formación, de tal forma que la tradicional desigualdad social y económica no se convierta sin más en un pesado lastre que incida en el desarrollo cultural de los ciudadanos; y más en una sociedad como la castellano manchega en la que tal y como ha mostrado en sus estudios VILENA ESPINOSA se encuentra encuadrada en una región pobre, infradesarrollada y subordinada históricamente a los intereses de la capital del Estado y la alta burguesía de las capitales de provincia. Sin lugar a dudas, tanto las bibliotecas públicas como los archivos que recogen la memoria histórica ayudan en parte a corregir este desequilibrio, y de ahí la específica caracterización de la biblioteca como servicio público con la importancia que posee a la hora de garantizar la igualdad de acceso, la continuidad y el acceso universal a su prestación en el tiempo y en el espacio. No obstante, dentro del escaso espacio que se dispone, hay que reseñar la creación de la Fundación de Bienes Culturales por la importancia que ha tenido a la hora del desarrollo de actividades culturales de la actual Biblioteca de Castilla-La Mancha, aunque si bien constituye un medio utilizado por la propia Administración para esquivar la rígida legislación establecida ("huida del derecho administrativo"), sobre todo a la hora de la contratación del personal y de actividades. En este ámbito específico esta huida del derecho administrativo ha supuesto un eficaz medio superador de la innata burocratización establecida en los países latinos, de tal forma que se han organizado conferencias y actividades que han logrado que un centro como una biblioteca se organicen foros de discusión y debates que acercan el futuro inmediato e interpelan sobre el presente en el que desarrollamos nuestra existencia.

IV. CONCLUSIONES

En este estudio sobre el marco normativo sobre archivos y bibliotecas en la Comunidad de Castilla-La Mancha se observa como las bibliotecas y archivos constituyen medios especiales al servicio de los poderes públicos a la hora de fomentar el hábito cultural, la educación multicultural de la ciudadanía, y el consiguiente desarrollo regional. Ciertamente cabe preguntarse si el

marasmo legislativo existente en el Reino de España gracias a la legislación de 19 Comunidades Autónomas y la competencia del Estado central prevista en el artículo 149.2 de "servicio a la cultura como deber y atribución esencial" ha sido la causa de la aparición de duplicación de esfuerzos entre las diferentes administraciones. No obstante en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha aún aparecen veleidades políticas impropias de una administración bien gestionada en otros ámbitos, como ha sucedido con la ubicación de la biblioteca regional que ya no puede crecer más y encuentra sus fondos separados. Es de esperar que poco a poco la organización establecida se coordine totalmente, de tal forma que los técnicos sean convenientemente escuchados y aparezcan medios de interconexión apropiados con los centros educativos existentes, de tal forma que el esfuerzo colectivo de todas las instituciones haga posible una optimización de todas las inversiones realizadas y de la gestión de la oferta cultural; todo ello en beneficio de los ciudadanos y usuarios de una Comunidad Autónoma que encuentra en la cultura un medio especialísimo para potenciar su desarrollo económico y social.