En Logroño, a 30 de enero de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero y de los Consejeros Don Pedro de Pablo Contreras, Don Antonio Fanlo Loras, D. José María Cid Monreal y Doña M^a del Bueyo Díez Jalón, y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo actuando como ponente Don Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

04/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación Cultura, Juventud y Deportes en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Bibliotecas de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes ha elaborado, a propuesta de la Dirección General de Cultura, un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento

del Sistema de Bibliotecas de La Rioja,, cuyo Anteproyecto originario fue remitido por la Biblioteca de La Rioja a la Secretaría General Técnica de la Consejería el 6 de abril de 2000.

Segundo

Ese borrador originario se acompaña de un informe del Director de la Biblioteca – aunque en el índice de documentos aparece atribuido a la Dirección General de Cultura–, sin que conste en el expediente la fecha del mismo y al que se incorpora una hoja de valoración económica, en la que aparece como gasto estimado y previsto el derivado de la adecuación de las Bibliotecas municipales que formen parte de la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja.

Tercero

Ese borrador es enviado para trámite de informe preceptivo al Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.) de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas. El 14 de septiembre de 2000 se emite un pormenorizado informe en el que se hacen importantes observaciones al borrador presentado recogidas en un nuevo borrador, datado el 27 de octubre de 2000.

Cuarto

Este segundo borrador es remitido para informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos que lo emite el 16 de noviembre de 2000, en el que, de nuevo, se hacen una serie de observaciones, algunas insistiendo en aspectos advertidos por el S.I.C.E. Estas observaciones dan lugar a un tercer borrador datado el 12 de enero del 2001.

Quinto

Este tercer borrador es remitido para informe a la Dirección General de Administración Local que lo cumplimenta con fecha 16 de enero de 2001 y en el que se formulan algunas observaciones relacionadas con las bibliotecas municipales, en coherencia con el ámbito de competencia de esa Dirección General.

Sexto

Con fecha de registro de 22 de febrero de 2001 se incorpora al expediente «dictamen» del Consejo Asesor de Bibliotecas, de parco contenido y que en sus dos conclusiones se recomienda la inclusión de la especificidad de las bibliotecas especializadas y en concreto la de la Biblioteca de la Universidad de La Rioja y de las escolares así como la titulación mínima que deben tener los Ayudantes de Biblioteca de las de los municipios.

Séptimo

El proyecto de Decreto fue sometido a trámite de información pública, por el plazo de veinte días, mediante anuncio publicado en el B.O.R de 9 de junio de 2001, trámite en el que presentan alegaciones la Biblioteca Pública municipal de Nájera y la Excm. Sra. Rectora Magnífica de la Universidad de La Rioja. En ellas formulan diversas propuestas de modificación.

Octavo

El 28 de diciembre de 2001, a la vista de las anteriores alegaciones se redacta un nuevo y definitivo borrador (el Cuarto) que se acompaña con una Memoria justificativa, de idéntica fecha, suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 3 de enero de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 9 de enero del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y

Deportes, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 9 de enero de 2002, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en desarrollo o ejecución de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Bibliotecas de La Rioja. Igual carácter preceptivo establece el artículo.12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

A) Iniciación.

No consta con claridad en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes qué centro directivo u órgano de esta Consejería ha elaborado el Proyecto de reglamento como exige el artículo. 67.1 de la Ley 3/1995. El primer borrador, impreso sin membrete alguno, parece elaborado por la Biblioteca de La Rioja ya

que viene acompañado de un informe del Director de la Biblioteca, que tampoco lleva membrete alguno. Este origen del Proyecto queda recogido en el primer Antecedente del «*Dictamen*» del Consejo Asesor de Bibliotecas. En el papel impreso del segundo, tercero y cuarto Borradores consta la mención de la «*Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes*», sin mención de ninguno de sus órganos directivos, si bien la Memoria justificativa final está suscrita por la Secretaría General Técnica. Este Consejo Consultivo recomienda que, en todos los casos, debe quedar constancia expresa, desde el inicio del expediente, del órgano directivo elaborador de la norma, por razones de seguridad jurídica y porque así está ordenado en la Ley 3/1995.

B) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el artículo. 67.2 de la Ley 3/1995 que «*tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma*».

El primero de los documentos que integran el expediente remitido es la «*Memoria*» – erróneamente referenciada en la «*Relación de documentos*» como «*Informe*»–, suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería. Esta Memoria sólo parcialmente cumple con lo dispuesto en aquel precepto legal. En efecto, sólo da cuenta de las consultas realizadas, si bien lo hace con cumplido detalle de las observaciones presentadas y de las modificaciones introducidas a resultas de las mismas en los distintos borradores que se han sucedido en el dilatado período de elaboración del Proyecto.

Podemos admitir que el resto de los contenidos exigibles a la Memoria justificativa del Reglamento proyectado, de acuerdo con el citado artículo. 67.2, están «*formalmente*» recogidos en otros documentos existentes en el expediente. Nos referimos al Informe del

Director de la Biblioteca –que en la Relación o Índice de Documentos aparece atribuido a la Dirección General de Cultura–. Decimos «*formalmente*» en cuanto que su contenido se limita a reproducir la Exposición de Motivos de la norma proyectada, al que añade una breve síntesis del contenido de los distintos Capítulos y una escueta Memoria económica.

Por su carácter reiterativo de la Exposición de Motivos, sólo muy formalmente cumple con la necesidad de «*justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen*», como exige el artículo. 67.2.

Esta dispersión documental del contenido exigible a la Memoria justificativa puede explicarse por la concurrencia de varios factores. En primer lugar, a la «*inmadurez*» del proyecto de Reglamento cuando se somete a la primera de las consultas –la del SICE–, lo que explica la existencia de hasta cuatro borradores, y que en el primero de ellos figuren correcciones manuscritas, indicio revelador de esa imperfección técnica. Un expediente no está mejor tramitado y completo porque exista un número abultado de borradores. Al contrario, en realidad, en estos expedientes sólo debieran recogerse como máximo dos, el *inicial*, sometido al correspondiente trámite de consultas, audiencia y, en su caso, información pública, y el *definitivo* –donde se reflejen las sugerencias y observaciones aceptadas–. Por todo ello, es recomendable que, en tanto el Proyecto de Reglamento no tenga un nivel suficiente de calidad técnica, no sea sometido al trámite de consultas externas pues, en caso contrario, pierde éste su eficacia al forzar a los consultantes a hacer la labor depurativa que debiera haber realizado previamente el centro u órgano directivo proponente de la norma.

En segundo lugar, no se ha respetado la secuencia temporal debida en el trámite de consultas, para que el mismo tenga toda su virtualidad. Determinadas consultas deben necesariamente hacerse de manera simultánea cuando la norma –insistimos en ello– tenga suficiente calidad técnica. En el presente caso, la Dirección General de Administración Local debió ser consultada al tiempo que el SICE y con anterioridad a la Dirección General de Servicios Jurídicos, cuyo informe debe ser siempre el último de los realizados pues así puede

enriquecerse su labor con todas las observaciones presentadas y tener una mejor visión global de la norma.

Además, el trámite de audiencia corporativa –inexistente en el presente caso, como luego diremos–, debe cumplimentarse con anterioridad a la intervención de Servicios Jurídicos.

Las mejoras que puede aportar el trámite de consultas quedan disminuidas si el proyecto de Reglamento no tiene la suficiente perfección técnica y éstas no se hacen con la secuencia debida (unas simultáneamente y otros en la última fase previa a la emisión de nuestro dictamen).

En conclusión: la Memoria Justificativa debiera elaborarse, como reiteradamente hemos señalado en anteriores dictámenes, al final del procedimiento de manera que su lectura ofrezca una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el artículo. 67.2 de la Ley 3/1995, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

C) Estudio económico.

Junto con el primer Borrador del Proyecto de Reglamento se acompaña un informe del Director de la Biblioteca y una hoja de valoración económica, que no puede ser más escueta, si bien hemos de admitirla como suficiente. Ahora bien, como es un documento que no está datado, pudiera ser que la valoración de las necesidades económicas de la adecuación de las bibliotecas municipales se corresponda con la estimación hecha en abril de 2000. Si así fuera, parece conveniente que se ajuste a la realidad del momento presente (2002). Por lo demás, debe valorarse si las secciones y negociados previstos en el nuevo Reglamento para la Biblioteca de La Rioja estaban ya contemplados con anterioridad y no generan nuevos gastos.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

La norma proyectada, recoge la derogación de la Orden de 9 de noviembre de 1993. Como la Ley 4/1990 de 29 de junio, de Bibliotecas de La Rioja no había sido objeto de desarrollo reglamentario, parece suficiente y completa la referida tabla.

E) Audiencia de los interesados.

El proyecto de Reglamento afecta a las bibliotecas de titularidad municipal y aquellas privadas que sean de interés público y puedan ser declaradas de uso público. En cuanto a estas últimas, no consta en el expediente su existencia y, en ese caso, no se ha dado trámite de audiencia a los interesados. En cuanto a las bibliotecas de titularidad municipal, no se ha dado trámite de audiencia a los Municipios directamente ni a través de la Federación Riojana de Municipios. Como hemos reiterado en anteriores dictámenes, son distintos y diferenciados los trámites de audiencia a los interesados (bien directamente o a través de sus organizaciones representativas) y el de información pública. Estos trámites no están suficientemente diferenciados en el artículo 68 de la Ley 3/1995, de acuerdo con la jurisprudencia contencioso-administrativa. Esa diferenciación está hoy plasmada en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, norma aplicable a la elaboración de los reglamentos de la Administración General del Estado.

La inexistencia del trámite de audiencia corporativa a las Entidades locales constituye una irregularidad que debe subsanarse antes de la aprobación definitiva por el Gobierno de La Rioja.

Además de estos trámites exigidos por la precitada Ley 3/1995, hemos de examinar el cumplimiento de aquellos otros exigidos por otras disposiciones o por nuestra propia normativa reguladora.

F) Informe del S.I.C.E.

El artículo. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre “*toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*”, informe que el referido precepto señala que se «*exigirá*» con carácter «*previo a su publicación y entrada en vigor*» y ello «*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*».

El Reglamento Projectado regula, aunque no con la claridad exigible, el procedimiento de inscripción-autorización de las bibliotecas de uso público, sean de titularidad municipal o privado.. En el expediente consta la intervención del SICE con un detallado y preciso informe cuyas observaciones dieron lugar a la elaboración del Segundo borrador de Reglamento.

G) Carácter completo del expediente.

Debe señalarse, por último, que el art 40.2.B) de nuestro Reglamento orgánico exige la remisión del expediente «*completo*». En el presente caso, se ha cumplido adecuadamente con esta exigencia, con la salvedad del trámite de audiencia corporativa que, al no haberse realizado, no se ha incorporado la documentación correspondiente. Por lo demás, el índice de documentos remitidos no guarda relación con la autoría de alguno de los documentos que en el figura, extremo del que ya hemos dejado constancia.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El Proyecto de Decreto remitido por la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes tiene por objeto la aprobación del Reglamento del Sistema de Bibliotecas de La Rioja, que se dicta en desarrollo de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Bibliotecas de La Rioja.

Esta función de complemento y desarrollo simplifica, en este caso, la tarea de identificar los títulos competenciales en virtud de los que actúa la Comunidad Autónoma, puesto que la Exposición de Motivos de dicha Ley ya hizo referencia precisa a esta cuestión.

A dicho título (art. 8.1.13 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en adelante EAR) se refiere el Preámbulo del Proyecto de Decreto, incurriendo, sin embargo, en un error de cita, pues el centro directivo elaborador de la norma debe tener presente que el contenido de ese precepto del EAR'82 se corresponde ahora con el art. 8.1.25, en la redacción dada por la L.O 2/1999, de 7 de enero (EAR'99).

En efecto, ese precepto atribuye competencia exclusiva en materia de *«los museos, archivos, bibliotecas, conservatorios de música y danza, centros de bellas artes y demás centros de depósito cultural de interés para La Rioja y colecciones de naturaleza análoga, que no sean de titularidad estatal»*. Debe, por tanto, corregirse el Preámbulo del Proyecto con cita precisa del precepto estatutario vigente.

Al referido, debe añadirse otro título competencial, si bien su contenido tiene un alcance bien concreto y preciso. Nos referimos al art. 11.1 EAR'99, de acuerdo con el cual *«corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos que establezcan las leyes y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias»* y en el apartado 11 se recoge la relativa a *«gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios»*, precepto que guarda relación con el artículo. 149.1.28^a CE.

La mención de este segundo título competencial resulta obligada dado que el Proyecto de Decreto afecta a la Biblioteca Pública del Estado en Logroño, gestionada por la Comunidad Autónoma. El traspaso de la gestión de esta biblioteca de titularidad estatal se formalizó por el Real Decreto 3023/1983, de 12 de octubre, de traspasos de servicios en materia de cultura, y se realiza en el marco del Convenio, suscrito el 24 de septiembre de 1984, entre los entonces Ministerio de Cultura y Consejería de Educación, Cultura y

Deportes, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo. 10.1.5 EAR'82 (ahora el art. 11.1.11 EAR'99). No debe ignorarse, por lo demás, que por Orden de 9 de noviembre de 1993, de la Consejería de Cultura, Deportes y Juventud, se declaró la Biblioteca Pública del Estado como «*Biblioteca Central de La Rioja*».

Este segundo título competencial tiene, sin embargo, un alcance limitado. En efecto, en esta materia –los museos, archivos y bibliotecas de titularidad del Estado, pero gestionados por las Comunidades Autónomas–, corresponden al Estado todas las competencias normativas sustantivas (tanto la legislación como la reglamentación), excluidos los reglamentos organizativos que se consideran inherentes a la competencia de gestión de la Comunidad Autónoma. Esta tiene plena disponibilidad sobre tales aspectos, en virtud de su potestad de auto-organización. Así resulta de la jurisprudencia constitucional (entre otras, las SSTC de 4 de mayo y 14 de junio de 1982). De ello deriva una doble consecuencia:

- En primer lugar, habremos de examinar si el Proyecto de Decreto se limita a regular, en relación con la Biblioteca Pública del Estado, aspectos organizativos referidos a la gestión.
- En segundo lugar, ciertas previsiones del convenio de 1984 que regula la gestión de la Biblioteca Pública del Estado en Logroño no se ajustan al bloque de la constitucionalidad, según la interpretación que resulta de la jurisprudencia constitucional, en cuanto desconocen la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma de La Rioja (caso de las previsiones sobre el régimen del personal y, en particular, el nombramiento del Director de las Biblioteca Pública, que se reserva el Estado).

Finalmente, la Disposición Adicional de la Ley 4/1990, de 29 de junio, habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente la Ley.

Cuarto

Observaciones relativas al Capítulo I, “*Disposiciones Generales*”.

Examinado el título competencial y la cobertura legal del Proyecto de Reglamento, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones de técnica legislativa:

1. El concepto de Biblioteca Pública.

El borrador definitivo mejora los primeros borradores en cuanto a los conceptos de «*bibliotecas públicas*», «*bibliotecas de interés público*» y «*bibliotecas privadas*» y el de «*bibliotecas de uso público*» al haberse aceptado las observaciones realizadas por el SICE y las Direcciones Generales de Administración Local y Servicios Jurídicos. La falta de claridad guarda relación con las escuetas y equívocas referencias establecidos en la propia Ley 4/1990 (artículo. 2, 4 y 6). Para evitar el significado equívoco del adjetivo «*públicas*», en cuanto que puede referirse a la titularidad o al régimen de acceso, la comprensión de todo el Proyecto de Reglamento mejoraría si se sustituyese la mención de «*bibliotecas públicas*», que figura en el apartado 1, del artículo. 3 (y todos los concordantes), por la más clara de «*bibliotecas de titularidad pública*».

2. El Registro de Bibliotecas.

En el **artículo. 4** existe una contradicción interna entre sus dos apartados que está conectado con la falta coherencia que a su vez tiene el Capítulo V del Proyecto de Reglamento. El problema arranca de la falta de claridad del artículo. 4 de la Ley 4/1990. Según este precepto legal, la Consejería debe mantener un registro, tanto las bibliotecas públicas, como las de interés público (las privadas que prestan un servicio público). Y a renglón seguido, dispone que la Consejería establecerá reglamentariamente el procedimiento para la autorización administrativa de bibliotecas de uso público.

Pues bien, en el **artículo 4** del Proyecto de Decreto se dispone que son bibliotecas de uso público las bibliotecas *de titularidad* pública y las *privadas* de interés público que hayan sido inscritas en el Registro de Bibliotecas de uso público. De acuerdo con este apartado, la condición de biblioteca de uso público deriva de la inscripción.

Sin embargo, en el apartado 2, la inscripción es la condición exigible a los titulares de toda biblioteca para obtener la llamada «*autorización administrativa*» de bibliotecas de uso público, cuando, sin embargo, en el Capítulo V sólo regula el procedimiento de inscripción, cierto que de manera singular, puesto que el Consejero «*resolverá la inscripción*», de manera que el procedimiento de inscripción, encubre, en realidad, uno de autorización. Esto es, si la inscripción es una autorización que se resuelve al final de un procedimiento que tiene esa específica finalidad, la misma inscripción no puede ser una condición para obtener la autorización administrativa de uso público.

Esta falta de coherencia, ha de relacionarse, como hemos señalado con el contenido del Capítulo V, razón por la que trataremos en él esta problemática.

Quinto

Observaciones relativas al Capítulo II, “*Organización del Sistema de Bibliotecas de La Rioja*”.

A) Exposición sintética de su contenido.

Para una mejor valoración de este Capítulo organizativo es necesario exponer sintéticamente su contenido.

De acuerdo con el **artículo. 5**, el Sistema de Bibliotecas de La Rioja es «*el conjunto organizado de órganos, centros y servicios...*». La *estructura* de este Sistema, de acuerdo con el **artículo. 7.1**, está constituida por:

-Una *organización central*:

-La Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

-El Consejo Asesor de Bibliotecas.

-La Biblioteca de la Rioja, en su triple condición de *biblioteca pública, central y órgano gestor* del Sistema.

-Una *organización periférica*:

-La Red de Bibliotecas públicas de La Rioja.

-Las demás Bibliotecas de uso público.

-Los servicios bibliotecarios, fijos o móviles, dependientes de unas y otras.

-El **Artículo 7.3** señala que el Sistema de Bibliotecas de La Rioja está constituido por los siguientes órganos, centros y servicios:

-Organos:

-La *Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes* por medio de la *Dirección General de Cultura* y de su unidad orgánica, la *Biblioteca de La Rioja* en su condición de gestor del Sistema.

-El *Consejo Asesor de Bibliotecas*.

-Centros:

-La Biblioteca de La Rioja

-Las Bibliotecas que constituyen la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja

-Las Bibliotecas de uso público radicadas en La Rioja.

-El **Artículo 9** establece cuáles son las bibliotecas de la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja: la Biblioteca de la Rioja; las bibliotecas públicas municipales, las bibliotecas municipales de barrio; los servicios bibliotecarios dependientes de los anteriores.

-El **Artículo 10** establece las funciones de la Consejería en materia de Bibliotecas que ejerce por medio de la Dirección General de Cultura (apartados 1 a 4), y las de la biblioteca de La Rioja en su condición del órgano gestor del Sistema (apartados 5.1 y 5.2).

-El **Artículo 11** regula la composición y funciones del Consejo Asesor de Bibliotecas.

- El **Artículo 12** se define la naturaleza de la Biblioteca de La Rioja que *«además de ser el órgano central del sistema de bibliotecas de La Rioja...es también Biblioteca Pública, centro de titularidad estatal gestionado por el Gobierno de La Rioja (y)...actúa, a su vez, como órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja»*.

-El **Artículo 13** define a la Biblioteca de La Rioja como *«órgano central del Sistema de Bibliotecas de La Rioja y su centro bibliotecario superior....»*

-El **Artículo 14** relativo a la denominación señala que *«La Biblioteca resultante, comprensiva de su triple condición de central, de biblioteca pública y de órgano gestor del*

Sistema de Bibliotecas de La Rioja se denominará Biblioteca de La Rioja que con categoría de servicio, dependiente de la Consejería...y adscrita a la Dirección General de Cultura, actuará como una sola unidad administrativa y de gestión...».

-El **Artículo 15** establece el complejo régimen jurídico de la Biblioteca de La Rioja, distinto en cuanto «*biblioteca pública*», en cuanto «*núcleo o cabecera del Sistema de Bibliotecas de La Rioja*» o en cuanto a «*su condición de servicio u órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja*»

-El **Artículo 16** establece las funciones de la Biblioteca de La Rioja «*en su condición de central*».

-El **Artículo 17** establece sus funciones como «*biblioteca pública*».

- El **Artículo 18** regula la cooperación bibliotecaria.

- El **Artículo 19** regula la estructura organizativa de la misma, que se corresponde con la establecida en el Decreto 15/2001, de 20 de abril.

Finalmente, dentro de ese Capítulo II se regulan las Bibliotecas Públicas Municipales (artículos. 20 a 26) y las Otras Bibliotecas de Uso Público (Artículo 27).

B) La problemática naturaleza jurídica de la Biblioteca de la Rioja.

Como puede constatarse tras la exposición anterior, la configuración jurídica de la Biblioteca de La Rioja recogida en el Proyecto de Decreto resulta, cuando menos, confusa: al

mismo tiempo es *órgano* (Artículo 7.3), *centro* (Artículo 7.3) y *servicio* (Artículo 14); forma parte de la *organización central* (Artículo 7.1) y de la *organización*

periférica [Artículo 7.2, en cuanto integrante de la Red de Bibliotecas Públicas, de acuerdo con el Artículo 9.4.a)]; se le atribuye, en reiterados preceptos, la triple dimensión de «*biblioteca central, biblioteca pública y órgano gestor del sistema de bibliotecas de La Rioja*» [Artículo 7.1; 7.3; 9.1, 9.4.a); 14; 18.4]; y su régimen jurídico es diferente según la perspectiva organizativa que se considere.

No es tarea fácil establecer la configuración y naturaleza jurídica de la Biblioteca de La Rioja, puesto que no estamos ante una simple biblioteca pública más. La dificultad de la tarea radica en su poliédrica realidad constitutiva y funcional, identificada con acierto en el Preámbulo del Proyecto de Decreto:

«Puesto que la Ley 4/1990, identifica la Biblioteca pública con la Biblioteca Central, a la cual se agrega ahora el servicio u órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja, sería conveniente designar al conjunto de las tres partes que componen la Biblioteca con un nuevo nombre, al objeto de evitar confusiones. En este sentido, el presente Reglamento dispone que la denominación sea Biblioteca de La Rioja, respondiendo a la triple condición de biblioteca central, pública y órgano gestor».

Esto es, no puede ignorarse, como dato fáctico anterior a la aprobación de la Ley 4/1990, que la Comunidad Autónoma asumió la *gestión* de la Biblioteca Pública de Logroño, de titularidad estatal, en 1983.

De acuerdo con el Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas, éstas son Bibliotecas Públicas del Estado, integradas en el Sistema Español de Bibliotecas.

Esta titularidad estatal se manifiesta en la «*adscripción*» al Ministerio de Cultura, cauce ordinario por el que se articula la pertenencia de cualquier organismo o unidad administrativa singular a la estructura organizativa de la Administración General del Estado.

La peculiaridad de estas instituciones culturales es que pueden ser *gestionadas*, mediante Convenio, por las Comunidades Autónomas. La titularidad estatal conlleva, no obstante, determinadas consecuencias relativas al régimen y titularidad de los fondos bibliográficos existentes que son estatales, que pueden incrementarse con los aportados por la Comunidad Autónoma gestora o por terceros; a su registro y tratamiento técnico normalizado; a su estructura básica mínima; al régimen de acceso y servicio y, finalmente, a la composición del Sistema Español de Bibliotecas.

En lo que a los aspectos organizativos interesa, debe destacarse que el reglamento estatal establece con claridad que «*las estructuras orgánicas de la Dirección y de las áreas básicas de las Bibliotecas Públicas del Estado responderán a las características y a las condiciones específicas de cada una de ellas y serán determinadas por la Administración gestora de la Biblioteca*» (Artículo 12.1).

En este mismo sentido, establece que el *régimen del personal y la relación de puestos de trabajo* y su *provisión* será el establecido en la normativa de la función pública de la Administración Gestora (Artículo 12.2). Estos preceptos confirman que la Comunidad Autónoma gestora tiene plena disponibilidad organizativa sobre la Biblioteca pública del

Estado, siempre que queden garantizadas las funciones inherentes de estas instituciones culturales, en las que halla justificación la titularidad estatal.

Ello ratifica nuestra anterior valoración acerca de la disconformidad constitucional de algunas de las cláusulas del Convenio regulador de 1984, razón por la que la Consejería debiera instar su revisión. Este es, como queda señalado, un dato fáctico que no puede obviarse y que está ahí en el momento en el que se decide, en ejercicio de las competencias estatutarias propias, ordenar y constituir el Sistema de Bibliotecas de La Rioja, origen de la Ley 4/1990. Aunque esta ley, como luego veremos con más detalle, no

resuelve con absoluta claridad la cuestión, puede deducirse que la intención de sus redactores, atendidas las dimensiones de nuestra Comunidad Autónoma, es no duplicar estructuras organizativas. En la Ley se habla de la «*Biblioteca Central*» (Artículo 5.2 y Artículo 10), como opción organizativa nueva, pero al tiempo, en la Disposición Adicional, se habla equívocamente de que «*la Biblioteca Central, de titularidad estatal, será gestionada por la Comunidad Autónoma...*». A este equívoco y a las dudas interpretativas suscitadas pone fin la Orden de 1993, de la Consejería de Cultura, Deportes y Juventud, que declara «*como Biblioteca Central de La Rioja, a la Biblioteca Pública del Estado sita en la calle Merced núm. 11 de municipio de Logroño*» (Artículo 1), biblioteca –gestionada desde 1983 por la Comunidad– que a las funciones propias como biblioteca pública del Estado añade las atribuidas en el Artículo 10 de la Ley 4/1990.

Se ha optado, pues, por una institución bibliotecaria única (aspecto organizativo), que cumple una dualidad de funciones (aspecto funcional). Decisión posible y legítima jurídicamente al amparo de la potestad de autoorganización que corresponde a la Comunidad Autónoma, en cuanto Administración gestora de la Biblioteca Pública de titularidad estatal ubicada en Logroño. Cuestión distinta es la naturaleza jurídica que deba atribuirse a esa

institución bibliotecaria única, aspecto de capital importancia, pero que abordaremos más adelante.

Constatada esta situación, lo que pretende el Proyecto de Reglamento al desarrollar la Ley 4/1990 es dar un paso más y agregar a la Biblioteca (Central) de La Rioja una tercera dimensión o función organizativa: atribuirle la condición de «*órgano gestor*» del Sistema de Bibliotecas de La Rioja. Así se reconoce explícitamente en el párrafo anteriormente transcrito del referido Preámbulo. La finalidad es configurar la Biblioteca Pública de la Rioja como «*una sola unidad administrativa con división funcional en triple vertiente: biblioteca pública, biblioteca autonómica o regional y órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja*». El propósito no puede ser más claro: “*mediante esta simplificación de infraestructuras y recursos la Biblioteca presta servicio bibliotecario a la población de Logroño, se convierte en núcleo del Sistema, promueve la conservación, control y difusión del patrimonio bibliográfico y administra y gestiona la política bibliotecaria de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes*”.

Este propósito tan certeramente expresado en el Preámbulo del Proyecto de Reglamento y que este Consejo Consultivo considera válido y ajustado a la legalidad, naufraga, sin embargo, en su articulación concreta, dado que la configuración jurídica de la Biblioteca de la Rioja queda desdibujada y confusa, como hemos expuesto con anterioridad. Y es confusa por aplicar a la Biblioteca de La Rioja simultáneamente conceptos que tienen un significado jurídico preciso en la Teoría de la Organización administrativa (órgano, servicio), junto a otros que son meramente descriptivos o funcionales (centro, núcleo, cabecera funcional y técnica).

La correcta solución al problema de la naturaleza jurídica de la Biblioteca de La Rioja no debe verse enturbiado por la triple dimensión funcional que el Proyecto de Reglamento le atribuye a esta institución cultural (biblioteca central, pública y órgano gestor). En caso contrario, existe el riesgo de configurar *monstruos o engendros* organizativos, seres

fantásticos cuya realidad debiera quedar confinada a los relatos mitológicos y excluida del contenido de una norma jurídica.

A la vista de estas consideraciones, este Consejo Consultivo entiende que debe reconsiderarse enteramente el contenido de este Capítulo organizativo para clarificarlo y simplificarlo.

C) La Ley 4/99 como marco legal de cobertura.

La configuración y naturaleza jurídica de la Biblioteca de La Rioja constituye la cuestión nuclear de esta operación. Esta tarea debe hacerse siguiendo un triple recorrido:

-Es necesario, en primer lugar, partir de las previsiones organizativas establecidas en la propia Ley 4/1990, norma que el Proyecto de Reglamento debe respetar en cuanto exigencia del principio de legalidad y de jerarquía normativa

-La interpretación del modelo legal puede verse facilitada por el esquema organizativo seguido en el Decreto 15/2001, de 20 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, cuyo Artículo 5.2 regula la estructura de la Biblioteca Pública (de La Rioja).

-Una vez andado ese camino y siendo respetuosos con el modelo organizativo diseñado, los resultados alcanzados han de guardar coherencia con el sentido y significación que tienen las categorías jurídicas (órganos, centros, servicios, secciones, negociados, unidades administrativas) en otras leyes generales (la Ley 3/1995, de 8 de mayo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de La Rioja, así como, supletoriamente, la legislación estatal del procedimiento común y de organización de la Administración General del Estado), según resulta de la *Teoría de la Organización administrativa*.

a) Consideración de la Biblioteca Central en la Ley 4/90.

-En cuanto a la primera operación, hemos de afirmar que el contenido organizativo de la Ley 4/1990 resulta escueto y poco esclarecedor.

El **Artículo 5** establece que el sistema bibliotecario de La Rioja estará constituido por los siguientes *órganos y centros* bibliotecarios: 1º) *Órganos*: el *servicio de bibliotecas* de la Consejería de Educación, Cultura, (Juventud) y Deportes y el *Consejo Asesor de Bibliotecas*; 2º) *Centros*: la Biblioteca Central y todas las Bibliotecas de uso público radicadas en la Comunidad Autónoma.

- En cuanto a los «*órganos*»: Adviértase que la identificación que realiza el **Artículo 5** del órgano especializado de la Consejería es meramente funcional (el *servicio de bibliotecas*) y no subjetiva. El **Artículo 7** de la Ley regula las competencias de la Consejería, que ejercerá «*a través del correspondiente servicio*», referencia que, de nuevo, en sentido funcional, debe entenderse hecha al «*servicio de bibliotecas*». El **Artículo 8** de la Ley regula la composición y naturaleza del *Consejo Asesor de Bibliotecas*, órgano consultivo cuya naturaleza y funciones no suscita problema alguno.

- En cuanto a los «*centros*» bibliotecarios: El **Artículo 10** de la Ley califica la Biblioteca Central de La Rioja como «*el órgano bibliotecario central de La Rioja*» y establece sus funciones.

Así, pues, del examen de la Ley podemos extraer las siguientes conclusiones:

-Las competencias de la Consejería se ejercen a través del «*servicio de bibliotecas*», cuya indeterminación deja un amplio margen de configuración a la Administración.

- Crea el Consejo Asesor de Bibliotecas que es un órgano consultivo.

- La Biblioteca Central es «*centro bibliográfico*» y «*órgano bibliotecario central*» del Sistema Bibliotecario de La Rioja, conceptos que hay que considerar meramente descriptivos de una realidad funcional u organizativa, antes que una calificación jurídica rigurosa.

Tarea del Reglamento de desarrollo es, pues, subsanar esta indeterminación legal, de acuerdo con las categorías jurídicas asentadas en la *Teoría de la Organización administrativa*, plasmadas en la legislación general (regional o estatal) que resulte aplicable.

b) Consideración de la Biblioteca Central en la normativa sobre estructura orgánica.

Pero antes de acometer esa segunda operación, hemos de considerar recientes disposiciones organizativas que afectan al «servicio de bibliotecas» y a la Biblioteca Central de La Rioja, por si en ellas existen elementos más precisos referidos a su configuración jurídica. En efecto, es obligado referirnos al Decreto 15/2001, de 20 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes. Esta Consejería «se estructurará en los siguientes Centros Directivos con nivel orgánico de Dirección General». Uno de ellos es la *Dirección General de Cultura* (Artículo 2), que está integrada por cuatro «unidades administrativas». Una de ellas es la «Biblioteca Pública, con nivel orgánico de Servicio», integrada por tres Secciones: la de *Proceso Técnico*; la de *Servicios y Coordinación Bibliotecaria*, y la de *Administración, Régimen Interno y Difusión*. Completa su estructura organizativa un *Negociado Administrativo*.

Esta configuración organizativa merece algunas observaciones:

- En primer lugar, llama la atención la denominación de «Biblioteca Pública» sin más adjetivos, cuando la denominación utilizada en la Ley 4/1990 es la de «Biblioteca Central de La Rioja», teniendo en cuenta que la Orden de 1993 declaró la Biblioteca Pública del Estado como Biblioteca Central de La Rioja. Para evitar confusiones, el Proyecto de Reglamento someta nuestro dictamen según se explica en su Preámbulo, opta por la denominación de «Biblioteca de La Rioja».

-En segundo lugar, esta Biblioteca, cuya naturaleza no define por obvias razones, tiene el nivel orgánico de *Servicio*, integrado por tres *Secciones* y un *Negociado*, conceptos y categorías que tienen un significado jurídico preciso en la Teoría de la Organización

administrativa, que fueron ya recogidas por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y ahora, por nuestra Ley 3/1995, de 8 de marzo. De acuerdo con esta última Ley, los órganos se estructuran en Servicios, Secciones y Negociados o unidades asimiladas (Artículo 49.3). El Servicio es *«la unidad orgánica de superior nivel funcional de las Consejerías...que tienen atribuidas las funciones de planificación, coordinación, dirección y control de las Secciones o unidades asimiladas de ellos dependientes»*, según establece el Artículo 55. En conclusión: la Biblioteca tiene el nivel orgánico de *«Servicio»*, por lo que no es un *«órgano»* administrativo, en el sentido preciso al que luego nos referiremos.

-En tercer lugar, no podemos ignorar que estas previsiones organizativas tienen mero rango reglamentario, razón por la que, si no se considerasen adecuadas, pueden ser modificadas por otro reglamento posterior del Gobierno, rango que posee el Proyecto de Decreto que dictaminamos.

D) Incidencia en la materia de la legislación general sobre régimen jurídico y organización administrativa.

Finalmente, el camino que nos queda por recorrer para solventar el problema de la configuración y naturaleza jurídica de la Biblioteca de La Rioja, nos conduce a la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), a la propia de la Comunidad Autónoma (la ley 3/1995, de 8 de marzo); completada, en su caso con la legislación estatal que sea supletoria (Ley 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE) realizada esta indagación desde la perspectiva de las categorías de la Teoría de la Organización administrativa.

La dificultad deriva de la poliédrica dimensión funcional que tiene la Biblioteca de la Rioja: es biblioteca; biblioteca pública; biblioteca pública de titularidad del Estado, gestionada por la Comunidad Autónoma; es el núcleo o la cabecera del sistema de bibliotecas de La Rioja; es órgano gestor de las competencias que en materia de bibliotecas corresponden a la Consejería.

a) El concepto objetivo y subjetivo de la Biblioteca.

Comencemos diciendo que el Artículo 1 de la Ley 4/90, de Bibliotecas de La Rioja, ofrece un doble concepto de biblioteca: uno objetivo, como «*conjunto de libros y fondos que las componen*», y otro subjetivo, como “*institución cultural*”.

a') El concepto objetivo

El *concepto objetivo* resulta jurídicamente claro en cuanto reconducible al civil de patrimonio separado integrado por un conjunto inventariable de bienes muebles vinculados no sólo por sus características homogéneas, sino también por su común destino, cultural, en este caso, que lo diferencia del resto de pertenencias de un sujeto. Por la naturaleza de estos bienes (algunos de los cuales pueden formar parte del patrimonio histórico español) y por su destino forman una “*universitas rerum*” susceptible de consideración jurídica unitaria.

Como conjunto de bienes muebles, la biblioteca puede ser de titularidad pública o privada, dimensión patrimonial que no ha de confundirse con la accesibilidad a los fondos, que puede ser pública (uso público, aunque sujeto a reglamentación, incluido el uso restringido) o privada (uso privado) de la utilización de los bienes, aspectos que la Ley 4/1990, no recoge con claridad suficiente. Si el concepto de biblioteca se refiere esencialmente a ese conjunto de bienes muebles, no debe ignorarse que, por extensión, se considera biblioteca al inmueble que contiene los fondos y colecciones, cuya titularidad dominical puede corresponder o no al de los fondos. Aceptación ésta meramente instrumental y adjetiva, pues, lo importante no es el continente, sino el contenido.

Pues bien, la Biblioteca de La Rioja es, desde esta concepción objetiva, una biblioteca pública de titularidad del Estado, gestionada la Administración regional, en virtud del Convenio suscrito en 1984, al amparo del llamado bloque de constitucionalidad. En ella, junto a los originarios fondos de titularidad estatal, se encuentran fondos de titularidad

regional, fondos suficientemente identificados al existir Registros separados donde quedan inventariados.

b') Concepto subjetivo.

Más difícil de aprehender es el *concepto subjetivo* de las bibliotecas de titularidad pública (únicas que nos interesan a los efectos de este dictamen), en cuanto integradas en la organización administrativa de la entidad titular. La diversidad de calificaciones que podemos encontrar en la legislación bibliotecaria comparada (*centros, entes, instituciones, organismos, órganos, unidades*, etc), resulta desconcertante para el jurista. El Proyecto reglamentario que nos ocupa, así como la Ley autonómica de la que trae causa, participa de ese confuso panorama que se extiende en la actualidad por todo el Derecho Autonómico español comparado. En efecto, no es difícil espigar entre las distintas leyes y reglamentos autonómicos españoles vigentes en materia bibliotecaria una multitud variopinta y confusa de conceptos para referirse a las bibliotecas en sentido subjetivo y para ubicarlas en los organigramas administrativos.

El problema de base –qué es una biblioteca– se plantea, también, respecto de muy diversas entidades culturales y educativas (*Centros educativos, Conservatorios de música, Institutos, Museos, Archivos, Academias e Instituciones de investigación o promoción cultural*), sanitarias (*hospitales, residencias, centros asistenciales*) y otras instituciones administrativas prestadoras de servicios o que tienen encomendada la gestión de determinadas actividades. Por eso, es preciso examinar las posibles formas de organización en esta materia.

b). Posibles formas de organización en esta materia.

a') Personificación jurídica.

En el ámbito de las realidades organizativas administrativas existe una frontera o criterio diferenciador determinante: La atribución de personalidad jurídica; si se goza o no de

personalidad jurídica propia e independiente. Por esa razón, la creación de un nuevo ente público, con personalidad jurídica propia, está reservada a la Ley.

Con independencia de los entes públicos primarios (las Administraciones territoriales), la tipología de entes públicos es muy rica (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, mancomunidades, fundaciones) y ahora no interesa indagar las causas de su existencia y proliferación. En todo caso, esta legítima opción organizativa no es predicable de la Biblioteca de La Rioja, puesto que no está contemplada esa configuración en la Ley 4/1990.

b') Formas jerarquizadas.

Quiere ello decir que debemos indagar en el ámbito de las muy diversas realidades organizativas sin personalidad jurídica encargadas de la prestación de ciertos servicios públicos. Estas realidades presentan ciertas especialidades funcionales que las singularizan de la línea jerárquica que tradicionalmente viene explicando las relaciones orgánicas en el seno de las Administraciones dotadas de una misma personalidad jurídica.

La hegemonía que en Derecho de la Organización ha tenido el criterio estructural “*staff and line*” (que distingue las estructuras jerarquizadas «*en línea*», de las colaterales o de «*estado mayor*» con funciones de asesoramiento), arrastra el inconveniente de extender la idea de que todos los órganos o unidades administrativas podían reducirse a uno de los dos grupos, de línea o de *staff*, cuando existen muchos, como los que, precisamente nos ocupan (centros educativos, sanitarios, asistenciales y culturales, como museos, bibliotecas, etc.) que no se cohesionan bien con ninguna de ambas categorías.

La normativa sobre estructura orgánica de los Ministerios y, en el ámbito autonómico, de las Consejerías, pone de manifiesto estas insuficiencias del Derecho de la Organización. Suelen ser normas centradas en las líneas jerárquicas representadas por los altos órganos directivos (*Ministros, Subsecretarios, Secretaría de Estado, Direcciones*

Generales; o –en las CCAA– *Consejerías, Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Generales*) y sus órganos jerárquicamente subordinados (*Subdirecciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados*), con simple mención de los principales órganos de «*staff*» internos adscritos (*Comités, Juntas, Consejos Asesores*, etc.) así como en su caso, de los organismos jurídicos adscritos.

Este enfoque exclusivamente jerarquizado de la estructura administrativa es insuficiente para explicar su compleja realidad, integrada por múltiples centros decisionales y prestadores de servicios públicos que no siempre giran de forma necesaria en torno a un núcleo jerárquico y que, sin perjuicio de las funciones directivas que éste pueda cumplir, resultan claramente inhábiles para la prestación directa de los servicios especiales de que se trata.

c) Algunos conceptos generales de organización administrativa.

Se impone, pues, no sólo partir de una clara distinción entre los viejos conceptos de *Administración General y Especial* -ya que es obvio que los conceptos acuñados para definir realidades jerárquicas propias de la primera no sirven para comprender la naturaleza de muchas realidades propias de la segunda-, sino también de fijar algunos conceptos básicos de *Teoría de la Organización administrativa* con objeto de emplearlos en un sentido lo más unívoco posible que evite disfunciones y confusiones como las que presenta la normativa bibliotecaria que nos ocupa.

Antes de proceder a su exposición sintética, conviene advertir que en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas tienen hoy acogida categorías y conceptos que proceden de dos modelos o enfoques diferentes de ordenar la estructura administrativa.

-En el primero –característico del tradicional Derecho de la organización administrativa–, prima la consideración estática de la estructura administrativa entendida como un conjunto de órganos, integrados por Servicios, Secciones o Negociados.

-En el segundo –fruto de las teorías no jurídicas de la organización administrativa– prima la consideración analítica de la estructura administrativa considerada como un conjunto de puestos de trabajo integrados en unidades administrativas (Artículo 7 LOFAGE), con el objeto de racionalizar los efectivos personales disponibles.

Pasemos a analizar estas categorías.

a') Puesto de trabajo.

En primer lugar, la de *puesto de trabajo* que es el concepto organizativo más elemental consistente en el conjunto de tareas o funciones previamente delimitadas y asignadas en virtud de un procedimiento objetivo de provisión, a una persona física. Estas son desempeñadas para el ente público correspondiente por el titular del puesto de trabajo, en virtud de un vínculo jurídico complejo trabado entre ambos (la *relación orgánica* y la *relación de empleo o de servicios*). El conjunto de los puestos de trabajo que precisa un ente público para el desempeño de sus funciones constituye la “*relación de puestos de trabajo*”, instrumento técnico por el que se realiza la ordenación del personal (Artículo 15 Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas de Reforma de la Función Pública).

Los puestos de trabajo de la Biblioteca Pública están incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuanto gestora de la misma. Por eso resulta anómalo que el Convenio suscrito en 1984 haya extendido el concepto de “*titularidad*” del aspecto objetivo (fondos y edificio) al elemento personal, estableciendo un régimen especial para los Directores, puesto de trabajo que reserva a personal estatal de determinado Cuerpo especial. Esta reserva supone una especie de vigilancia estatal, directa y permanente sobre el ejercicio de la gestión autonómica, que nos parece una forma de intervención estatal inspectora y gestora no prevista constitucionalmente.

b') Unidad administrativa.

Un segundo concepto es el de **unidades administrativas**. Ha sido introducido por el Artículo 7 LOFAGE entendiéndose por tales «*los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas...comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantillas vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas que agrupen dos o más unidades menores*». Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo y se integran en un determinado órgano. Su creación es manifestación típica de la potestad organizatoria de los entes públicos.

Debe advertirse que este concepto, de marcado sesgo funcional, se solapa con las clásicas categorías de *Servicio, Sección, Negociado* como unidades en las que se estructuran los órganos administrativos, figuras ya acogidos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (que olvida, en cambio, la Ley 30/1992, de 26 de diciembre) y que ha mantenido nuestra precitada Ley 3/1995, de 8 de marzo (artículos. 55, 56 y 57). Se trata de elementos característicos de la estructura orgánica jerarquizada, en cuanto que, según el Artículo 49.3, los órganos se estructura en servicios, secciones y negociados o unidades asimiladas y las secciones son «*órganos internos*» (en sentido funcional) de los Servicios y los Negociados de las Secciones.

c') Órgano administrativo.

El concepto de **órgano administrativo**, lo define el artículo 5.2 LOFAGE, como la unidad administrativa a la que las normas atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

La Administración Pública en cuanto persona jurídica, actúa por sus órganos que son los que expresan su «*voluntad*». Ello permite explicar el fenómeno de la imputación jurídica, esto es, que las acciones de las personas físicas titulares de los órganos se

consideran hechas por la Administración. De ahí que las competencias de la Administración como persona jurídica, las ejercen sus órganos.

La extraordinaria complejidad organizativa que caracteriza a la Administración moderna se vertebra en conjuntos orgánicos con bloques de funciones homogéneas. A ello responde la estructura departamental de la Administración General del Estado y el mismo modelo siguen las Consejerías de las Comunidades Autónomas. Las competencias atribuidas a las mismas se ejercen, en sentido estricto, por sus órganos (el Consejero, el Secretario General Técnico, el Director General de Cultura, etc.).

Debe advertirse que el concepto de órgano suele utilizarse en el Derecho vigente seguido de adjetivaciones territoriales o funcionales. Así ocurre, con los conceptos de «*órganos centrales*», «*órganos territoriales*», «*órganos directivos*», «*órganos superiores*» (véanse, por ejemplo, los artículos. 8 y siguientes de la LOFAGE). Estas adjetivaciones serán correctas y precisas en la medida en que estemos ante órganos administrativos en sentido estricto, pues en caso contrario, responderán a enfoques meramente funcionales, como es el caso referido a la condición de la Biblioteca de La Rioja como «*órgano central*».

d') Servicio sin personalidad.

Desde la perspectiva expuesta, ninguna de las unidades administrativas que integran la Biblioteca Pública tiene la naturaleza de órgano administrativo en sentido estricto. Cuando el Proyecto de Decreto se refiere a ella como «*órgano gestor*» del Sistema de Bibliotecas de La Rioja, utiliza la expresión en sentido no técnico equivalente al concepto de «*unidad administrativa*» del Artículo 7 LOFAGE. Y esta afirmación la corrobora el Decreto 15/2001, de 20 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería.

Es importante resaltar que la personalidad jurídica es atributo de la Administración, del ente público, no de sus órganos por muy complejos que sean. La complejidad organizativa de una unidad o servicio administrativo puede ser un factor determinante de la decisión política de dotarlo de personalidad jurídica propia y separada del ente matriz, pero, como hemos señalado, no es esa la opción de la Ley 4/1990, para la Biblioteca de La Rioja.

Adviértase que las categorías orgánicas y funcionales señaladas (especialmente, las primeras) son instrumentos de estructuración del modelo de Administración General, de configuración jerarquizada, caracterizada por el ejercicio de las funciones principalmente de limitación o policía administrativas. Sin embargo, el ejercicio de actividades de servicio público, característico de la Administración contemporánea, en cuanto manifestación del Estado Social, exige otras estructuras organizativas, integradas en la llamada Administración Especial. En efecto, lo determinante en ella es la prestación del servicio y las estructuras organizativas –con ser importantes– son meramente instrumentales, configuradas con arreglo a criterios funcionales de eficacia y eficiencia.

Si en el ejercicio de las funciones de policía, lo orgánico constituye una más de las garantías jurídicas de la acción administrativa (hasta viciar el acto adoptado por un órgano incompetente), en las actividades de prestación de servicios importa, sobre todo, que la prestación misma se realice. Y ello está reñido con fórmulas orgánicas rígidas y jerarquizadas, razón por la que se opta por otras fórmulas más dinámicas y funcionales.

En esa necesidad está el origen del nacimiento y expansión extraordinaria de la *descentralización funcional* o por servicios (la llamada *Administración institucional*) y, cuando no se ha dado el paso de la creación de nuevos entes públicos, dotados de personalidad jurídica, de la existencia de unidades administrativas funcionales que escapan a los modelos organizativos jerarquizados.

Esta problemática nos sitúa en el ámbito de las *formas de gestión de los servicios públicos*. Con independencia de la *gestión indirecta* (por medio, sobre todo, de un concesionario), las formas de *gestión directa*, excluida la personificación pública –organismos autónomos– o privada –sociedades mercantiles–, sólo han merecido atención en el ámbito de la legislación de régimen local. Así, el Artículo 67 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955, contempla la gestión directa por la Corporación sin *órgano* especial de administración y con *órgano*

especial de administración, que se plasma en la existencia de un Consejo de Administración y de un Gerente (Artículo 70 RSCL). Como puede deducirse fácilmente, el concepto de «*órgano*» se utiliza en este texto en sentido funcional y no orgánico.

A estas realidades organizativas se ha referido la doctrina con la denominación de “*servicios sin personalidad*”, una terminología que puede resultar equívoca, pues, en este caso, el concepto de «*servicio*» no se utiliza en sentido orgánico (una de las unidades organizativas en que se estructuran los órganos administrativos), sino funcional, por más que puedan tener una configuración organizativa compleja, como puede ser el caso de la Biblioteca de La Rioja.

La dificultad objetiva para calificar jurídicamente estos *Servicios sin personalidad* y explicar adecuadamente su posición en la compleja organización administrativa explica o bien que no se definan en modo alguno y que se mencionen por el nombre que reciben o que se acuda a denominaciones funcionales más o menos acertadas, pero, en todo caso, jurídicamente imprecisas. Esto es lo que ocurre con la Biblioteca de La Rioja cuando se la define como «*institución cultural*», «*centro bibliotecario*», «*biblioteca central*», «*órgano gestor*» «*cabecera funcional y técnica*» o cuando se habla, en la legislación de otras Comunidades Autónomas, de «*cabecera funcional y técnica, núcleo central y primer establecimiento bibliográfico*» y «*órgano central bibliotecario*» (Castilla y León); o «*centro de servicios técnicos*» u «*órgano central bibliotecario y bibliográfico*», «*centro de servicios bibliotecarios y socioculturales*» (Castilla-La Mancha); o «*centro superior, funcional y técnico del Sistema de bibliotecas*» (Extremadura).

E) Observaciones y sugerencias al articulado de este Capítulo.

Con arreglo a estas consideraciones generales ha de reelaborarse el contenido del Capítulo II del Proyecto de Reglamento, con el objeto de simplificarlo al máximo y evitar todas aquellas referencias de carácter funcional, que nada añaden –antes al contrario– a la comprensión jurídica de los textos normativos.

Con este planteamiento, procede entrar en el análisis pormenorizado de los distintos artículos, con la advertencia previa de que debe guardarse la debida coherencia entre el título y el contenido que se otorga a los mismos.

-Artículo. 7:

-Los apartados 1 y 2 son, innecesarios, pues su enfoque es meramente funcional o territorial. Poco añade a lo dicho en el apartado 3. Caso de mantenerse, ha de suprimirse en el apartado 1, el párrafo final *«en su triple condición...»*.

-El apartado 3 debe mejorar su redacción para darle mayor rigor jurídico, del siguiente tenor:

«Órganos: la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, la Dirección General de Cultura, el Consejo Asesor de Bibliotecas.

Centros: La Biblioteca de La Rioja, las bibliotecas que integran la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja y las demás bibliotecas de uso público existentes en La Rioja, sea cual fuere su titularidad.»

-Artículo. 8: Este precepto, por razones sistemáticas debe pasar a ser el 9 y el 9 el 8. Se debe mejorar la redacción para dotarlo de mayor claridad, para lo que se sugiere el siguiente tenor:

«Forman parte del Sistema de Biblioteca de La Rioja:

a) Las bibliotecas de titularidad pública, desde el momento de su inscripción en el Registro de Bibliotecas de Uso Público.

b) Las bibliotecas privadas de interés público, previo acuerdo de sus titulares con la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes y una vez inscritas en el Registro de Bibliotecas de Uso Público.»

-Artículo 9: Debe pasar a ser el 8. Debiera cambiarse el rótulo, por razones de claridad, pasando a ser: Red de Bibliotecas de titularidad pública de La Rioja», modificando en tal sentido todas las referencias contenidas en éste y otros artículos.

-Apartado 1: Se sugiere suprimir tras Biblioteca de La Rioja *«en su triple condición de biblioteca pública, central y órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja»*, dejando la frase siguiente.

-Apartado 2: Debe guardarse coherencia con el Artículo 4 y con el Capítulo V. La integración en la red de las bibliotecas municipales se hace depender de un convenio. Ha de reconsiderarse con la consideración como bibliotecas de uso público, uso que es inherente a las municipales por definición.

-Apartado 3: Debe huirse de categorías funcionales sugerentes, pero vacías jurídicamente. Se aconseja suprimir *«...actuará como un subsistema de lectura pública que cubra...»*, colocando en su lugar, por ejemplo: *«...deberá cubrir...»*

-Apartado 4: Se sugiere sustituir su contenido por el siguiente: *«Además de la Biblioteca de La Rioja y de las bibliotecas de titularidad municipal quedarán integradas en la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja, las bibliotecas municipales de barrio y los servicios bibliotecarios móviles o fijos dependientes de los anteriores tipos de bibliotecas»*.

-Apartado 5: El contenido de este Artículo no debe figurar aquí pues es propio de una Disposición transitoria.

-Artículo 10: Debe quedar reducido al primer contenido del Artículo 1, mejorado en su redacción y completado con otras atribuciones que se le encomiendan en este mismo Proyecto de Decreto:

«Corresponde a la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes:

a) La superior dirección del Sistema de Bibliotecas de La Rioja, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Bibliotecas de La Rioja, el presente Reglamento y demás normas de aplicación.

b) Suscribir los convenios con los Ayuntamientos para integrar las bibliotecas de titularidad municipal en la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja, así como los acuerdos con los titulares de bibliotecas privadas de interés público».

c) Autorizar las inscripciones en el Registro de Registro de Bibliotecas de uso público, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo V.»

-Los apartados 2, 3 y 4 deben constituir un nuevo Artículo, relativo a las competencias de la Dirección General de Cultura.

-Los apartados 5.1 y 5.2 deben segregarse para formar un **nuevo Artículo** relativo a las funciones de la Biblioteca de La Rioja en cuanto servicio administrativo. Por razones sistemáticas debe retrasarse su ubicación, que seguirá al Artículo relativo a la naturaleza y régimen jurídico de la Biblioteca de La Rioja. El contenido del **nuevo Artículo** sería el siguiente:

«La Biblioteca de La Rioja en cuanto servicio competente en materia de bibliotecas ejercerá las siguientes funciones:

1. En relación con el Sistema de bibliotecas de La Rioja: recoger el listado del actual Artículo 10.5.1.

2. En relación con la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja: recoger aquí el listado del actual Artículo 10.5.2.

-Artículos 12 a 15. Se sugiere refundir en uno solo, con el título de «*Naturaleza y régimen jurídico*».

1. La Biblioteca de la Rioja es un servicio administrativo sin personalidad jurídica, adscrito a la Dirección General de Cultura de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes que desempeñará las funciones de biblioteca central del Sistema de Bibliotecas de La Rioja, de biblioteca pública integrada en el sistema español de bibliotecas y de servicio administrativo en materia de bibliotecas.

2. La Biblioteca Pública de La Rioja se regirá por lo dispuesto en la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Bibliotecas de La Rioja y por el presente Reglamento, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de la legislación estatal sobre patrimonio histórico español y de la relativa a bibliotecas públicas de titularidad del Estado.»

-Artículo 16. Funciones como biblioteca central. Se sugiere la siguiente nueva redacción:

“La Biblioteca de La Rioja, en cuanto biblioteca central ejercerá las funciones siguientes:

1. En relación con el Sistema de bibliotecas de La Rioja: recoger el listado del actual Artículo 16.2.1.

2. En relación con la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja: recoger aquí el listado del actual Artículo 16.2.2.”

-Artículo 17: *Se sugiere la siguiente nueva redacción:*

Apartado 1. *“ La Biblioteca de La Rioja, en cuanto biblioteca pública depositaria de fondos y colecciones bibliográficas titularidad del Estado, gestionados por la Comunidad Autónoma de La Rioja y en aplicación de la normativa estatal que*

resulte aplicable, ejercerá las siguientes funciones: recoger las enumeradas en el Artículo 17.1".

- Artículo 18.

Apartado 2: Se sugiere añadir *«en su condición de biblioteca central de...»*.

-Artículo 19.

Apartado 1: Debe formar parte de un nuevo Artículo, del que se segregen, para formar nuevos artículos, los apartados 2 y 3. Téngase en cuenta que la denominación *«Negociado de Gestión Administrativa»*, difiere de la utilizada en el Decreto 15/2001 al que se remite, pues, éste habla de *«Negociado Administrativo»*. Parece más acertada y expresiva la nueva denominación, pero habrá de tenerse en cuenta a los efectos de entender modificado el referido Decreto.

Apartado 2: Debe pasar a formar un nuevo Artículo. En él debiera regularse el régimen de nombramiento del Director, cuestión que como hemos dicho, debe corresponder al Gobierno o al Consejero de La Rioja, y no, como establece el Convenio de 1984, a la Administración General del Estado.

Apartado 3. Aunque el concepto de *«Área»* es propio de los nuevos enfoques funcionales organizativos, puede ser redundante hablar luego de *«Secciones»*. En todo caso, debe suprimirse *«...en su triple vertiente de pública, central y órgano gestor del sistema de Bibliotecas»* y mantener el resto de la frase.

-Artículo 21.

Apartado 2: por su contenido debe recogerse en una Disposición Transitoria segregándolo de él.

Apartados 3, 4 y 5: La cuestión que plantean estos apartados es su posible vulneración del *principio de autonomía local*, garantizado constitucionalmente, en cuanto que su contenido afecta a la determinación de competencias, función que le está vedada al reglamento, de acuerdo con la reserva establecida en el Artículo 25.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y sobre la que nos hemos pronunciado en anteriores dictámenes (23/00, .../02).

En concreto, podría entenderse que el Proyecto de Reglamento se excede de lo establecido en el Artículo 11 de la Ley 4/1990, precepto que se limita a establecer una serie de servicios bibliotecarios en los municipios de más de 2.000 habitantes. Adviértase que dicho precepto legal es más exigente que la legislación básica estatal puesto que de acuerdo con el Artículo 26.1.B) LBRL, la prestación, como obligatorio, del servicio de biblioteca, solo se establece en relación con los municipios de 5.000 habitantes. Esta mayor exigencia de la ley regional, que redundaría en beneficio de la población riojana, es, sin embargo, legítima y conforme con el bloque de la constitucionalidad.

El problema, como hemos señalado, se plantea en relación con el Proyecto de Reglamento que partiendo de esa cifra de población, establece nuevos tramos de población en relación con los cuales precisa el contenido y alcance de sus obligaciones bibliotecarias.

Este Consejo Consultivo entiende que el Proyecto de Reglamento no añade obligación nueva alguna a los municipios que no esté establecida por la Ley 4/1990. Se trata de una tarea eminentemente técnica y complementaria de lo dispuesto en esa Ley, coherente con su finalidad, pues no parece razonable exigir a la ley tal grado de detalle. Esos aspectos son función específica del Reglamento ejecutivo de la Ley y,

por tanto, el Proyecto es plenamente respetuoso con la reserva de ley que protege la determinación de las competencias municipales.

-Artículo 23: Cuestión distinta, desde la perspectiva del respeto del principio de autonomía constitucional, es el contenido del Artículo 23 del Proyecto de Reglamento. Se trata del régimen del personal de las Bibliotecas municipales integradas en la Red de Bibliotecas, cuya convocatoria corresponde a los Municipios, pero de acuerdo con *«los programas que proponga la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes a través del órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja»*.

Ciertamente la pertenencia al Sistema de Bibliotecas impone ciertas exigencias de homologación técnica y componente importante de la misma es la cualificación del personal. Pero ello no debiera suponer la anulación de la potestad organizatoria municipal –como de hecho ocurre con la redacción propuesta–, en cuanto se refiere al componente personal de un servicio público de titularidad municipal.

Para corregir este exceso bastaría con que este precepto dispusiera que esos programas tienen el carácter de mínimos, dejando libertad a los municipios para añadir nuevos temas, tanto organizativos (referidos a la realidad municipal en general o a la específica del municipio) como sustantivos. Esto es, que el programa aprobado por la Consejería, *«a propuesta de la Biblioteca de La Rioja»* (expresión que debe sustituir a la del texto *«a través del órgano gestor del Sistema de Bibliotecas de La Rioja»*), tenga el carácter de mínimo exigible.

-Artículo 24: Lo mismo que hemos dicho en relación con el programa de selección del personal es aplicable al Reglamento de régimen interno de las bibliotecas municipales que debe ajustarse al Reglamento Base de uso obligatorio. Debe quedar claro que, los reglamentos municipales se adecuaran a lo dispuesto en el Reglamento base, que tiene el carácter de mínimo, pero que no debe impedir el ejercicio de la potestad de auto-organización de los servicios propios.

Artículo 26:

Apartado a): Mejor que «dispuestas» sería preferible decir «*aprobadas*» y sustituir el «*a través de...*» por «*a propuesta de...*»

Apartado c): Por su contenido debe figurar como Disposición Transitoria.

-Artículo 27: Debiera reconsiderarse la posición de las otras bibliotecas de uso público, en particular, de la Biblioteca de la Universidad de La Rioja. La posición contemplada en los primeros borradores de Decreto mereció la alegación de la Excm. y Magnífica Sra. Rectora de esa Institución, en la que se resaltaba su peculiar régimen de autonomía reconocido por el Artículo 27 CE. Ha de recordarse que también la Constitución reconoce la autonomía de los municipios y no por esa razón dejan de integrar la Red de Bibliotecas Públicas de La Rioja y el Sistema de Bibliotecas de La Rioja. Es cierto, que no son comparables los casos en el ámbito estricto de la alta función docente e investigadora que le incumbe a la Universidad, pero es obvio que las bibliotecas de la Universidad de La Rioja, que forma parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, no debiera quedar al margen del sistema.

-Artículo 31: Debe mejorarse el Artículo 1, por ejemplo, de la siguiente manera: «*Se crea el Registro de bibliotecas de uso público de La Rioja, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio. El Registro será gestionado por la Biblioteca de La Rioja.*»

Sexto

Observación al Capítulo V. “*Registro de Bibliotecas de uso público*”.

Como consideración de carácter general reiteramos lo ya señalado en relación con la contradicción interna del Artículo 4 del Proyecto de Reglamento, en cuanto a la naturaleza equívoca de la inscripción–autorización de Bibliotecas de uso público, adelanto de la imprecisa regulación de este Capítulo V.

Debe advertirse que el origen directo de esta configuración está en el Artículo 4 de la Ley 4/1990. En dicho precepto se establece que la Consejería mantendrá un registro actualizado, tanto de bibliotecas (*de titularidad*) pública(s) como (*privadas*) de interés público. A tal fin, establecerá reglamentariamente el procedimiento para la autorización administrativa de bibliotecas de uso público, publicándose las órdenes de creación y extinción de las mismas en el Boletín Oficial de La Rioja.

Esta previsión legal es ciertamente equívoca. En ella está recogido el concepto de «*bibliotecas de uso público*» que, sin embargo, no define. Y ello es perturbador, pues, en las bibliotecas de titularidad pública, el uso público es elemento constitutivo de ese servicio público cultural. En el caso de las bibliotecas privadas de interés público, esa consideración la tienen derivada de que prestan un servicio público, en cuyo caso, parece indisoluble el uso público de las mismas.

Resulta de oscuro conocimiento, tanto la *voluntas legislatoris* como la *voluntas legis*, en cuanto al sentido de esa calificación y, lo que es más importante, los efectos que la misma produce. La sujeción a autorización administrativa puede hacer pensar, de acuerdo con el significado general que tiene esta categoría en el Derecho Administrativo, que se consiente una actividad inicialmente prohibida constituyendo al tiempo la situación jurídica correspondiente.

No puede aceptarse que ese sea el significado, pues, en modo alguno es posible admitir que exista prohibición alguna del ejercicio de la actividad cultural bibliotecaria, sean estos promovidos por entidades públicas o privadas. Esa concepción sería contraria al principio básico de libertad establecido en nuestra Constitución. Mas todavía, este trámite de

autorización administrativa, así entendido, es contradictorio con la obligación legal que tienen los Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes de La Rioja de prestar el servicio de biblioteca. La intención del legislador no puede ser más confusa y equívoca, máxime si se tiene en cuenta que, como señala el Artículo 4 de la Ley 4/1990, la creación como la extinción o cierre de las bibliotecas de uso público se publicarán mediante Orden.

El desarrollo reglamentario puede facilitarnos la comprensión de este precepto legal, si tenemos en cuenta que el procedimiento de inscripción solo está pensado, de acuerdo con el Artículo 34.2.a), para las bibliotecas de titularidad pública, sean municipales u otros entes públicos (los enumerados en el Artículo 27), distintos del Gobierno de La Rioja (el Artículo 33, al final, debiera decir, mejor «*de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*»). Si ello es así, el efecto de la inscripción en modo alguno es constitutivo, esto es, para nada condiciona la validez de la creación de una biblioteca, pues, éstas se han creado válidamente por los entes públicos competentes, en el ejercicio de sus competencias. La «*autorización*» (o, mejor, homologación) de la inscripción de una biblioteca como de uso público determina que, a partir de la misma (debidamente publicada en el B.O.R), pasa a integrar, en sentido organizativo y formal, el Sistema de Bibliotecas de La Rioja, como establece el Artículo 8 del Proyecto de Decreto. De este efecto, debiera dejarse constancia en el Artículo 35. El cierre de una biblioteca de uso público (Artículo 34.5), determina el fenómeno inverso, esto es, que deja de pertenecer al Sistema, razón por la que, por idéntica razón, deben señalarse los efectos del mismo.

Adviértase, que lo que subyace al procedimiento de inscripción es un mecanismo de control administrativo del cumplimiento de los requisitos que deben reunir las bibliotecas municipales (los establecidos en el Artículo 21 del Proyecto de Reglamento), exigencia sustantiva que debiera estar más explícitamente recogida como contenido del informe técnico al que se refiere el Artículo 34.2.f) del Proyecto. El incumplimiento de estos requisitos y la no inscripción, en su caso, simplemente acarrea que no forma parte del Sistema de Bibliotecas de

La Rioja en sentido formal. En modo alguno puede impedir que la biblioteca municipal, con las características que sean, siga prestando el correspondiente servicio y abierta al público.

Por lo demás, si en este Artículo 8 del Proyecto se admite que también pueden integrarse en el Sistema de Bibliotecas de La Rioja, las bibliotecas privadas de interés público, previo acuerdo de sus titulares con la Consejería y la consiguiente inscripción, y así lo reitera el Artículo 30; esta posibilidad no parece contemplada en el Artículo 34, que cuando menciona la condición de los titulares siempre se refiere a entes públicos.

En conclusión, debiera reconsiderarse el contenido de este Capítulo clarificando la naturaleza de este procedimiento de inscripción–autorizada, los requisitos, y sus efectos. En este sentido, junto al efecto señalado ahora solo contemplado en el Artículo 8 del Proyecto, debiera, unirse, si así se considera, el contenido del Artículo 32 (subvenciones y ayudas, limitadas a las Bibliotecas de Uso Público). Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Apartado 3 del Artículo 34, es característico de una Disposición Transitoria.

A la vista de todo ello, este Consejo Consultivo acuerda las siguientes

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 8.1..25 y 11.1.11 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Por las razones expuestas en el presente Dictamen, el Consejo Consultivo estima que el Reglamento que se nos ha enviado para consulta debe ser revisado en su totalidad pudiendo seguir por ello las observaciones y sugerencias contenidas en el presente Dictamen.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresada al principio.