

# Bibliotecas Públicas Municipales

## El derecho de todos a acceder a la cultura

### Justificación del Informe

Sencillamente el subtítulo que recibe este informe realizado por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, dirigida actualmente por José Chamizo de la Rubia, bastaría como justificación de la realización del mismo. Si lo que se pretende es defender el derecho de acceso a la cultura de todos los ciudadanos reconocido, en el artículo 44 de la Constitución Española, lo que se debe perseguir también es que los servicios bibliotecarios públicos cumplan satisfactoriamente con su misión de espacio abierto donde todos los ciudadanos disponen de un mundo de recursos de información al alcance de su mano.

Este factor, junto con el hecho de que las bibliotecas públicas municipales son el único instrumento válido para que los habitantes de los medios rurales cuenten con las mismas posibilidades culturales que las personas que residen en una gran ciudad, son las intenciones fundamentales que esgrime el Defensor del Pueblo Andaluz en la justificación del informe.

La meta era conocer la situación real en la que se encontraban las bibliotecas públicas municipales en Andalucía y, de ese modo, poder valorar en qué medida, a través de la utilización de estos servicios municipales, los ciudadanos verían garantizado su derecho de acceso a la cultura con independencia del lugar en el que residen.

La población objeto del estudio se fijó en las bibliotecas públicas municipales andaluzas que sirven a poblaciones potenciales de entre 5.000 y 20.000 habitantes. Siguiendo el censo de población a 1 de enero de 1998 del Instituto Nacional de Estadística, el campo de actuación en el que el Defensor se tenía que centrar se componía de 169 bibliotecas.

Los datos específicos sobre estas bibliotecas que se querían conocer eran los relativos a las Infraestructuras, Instalaciones y equipamientos, Normas y condiciones de uso y funcionamiento, Servicios ofrecidos, Personal, Financiación, Inserción de las bibliotecas públicas municipales dentro del Sistema Bibliotecario de Andalucía y las Relaciones de las

bibliotecas públicas municipales con los centros y órganos del Sistema Bibliotecario de Andalucía y con otras administraciones. Para obtenerlos se fijaron distintos procedimientos: *cuestionarios remitidos a los responsables de las bibliotecas* –“Los cuestionarios se rellenaron por parte de los responsables de 159 bibliotecas públicas municipales de las 169 que entraron en el estudio, resultando un porcentaje de respuesta ciertamente elevado (94%)”–, *peticiones de informes sobre los servicios bibliotecarios municipales a los responsables políticos de los mismos* –“No tuvieron tal nivel de respuesta los informes solicitados de los responsables políticos ya que sólo recibimos 53 informes, que suponen el 31%. Además observamos claramente en varios de estos informes que fueron redactados por el propio responsable de la biblioteca pública municipal. Estos hechos constituyen un indicador más del bajo nivel de atención que, en general, prestan los responsables políticos municipales a los servicios bibliotecarios de su municipio”– y *obtención de información procedente de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas* –“También nos pareció fundamental obtener información de los Centros Provinciales Coordinadores de Bibliotecas, con la consideración actual de Departamentos de Servicios Bibliotecarios Provinciales, dentro de las Bibliotecas Públicas Provinciales. A tal efecto les enviamos una petición de informe basada fundamentalmente en las funciones que le atribuía el artículo 15 del derogado Decreto 74/1994, de 29 de Marzo de 1994, por el que se aprobaba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía y se desarrollaba la Ley de 3 Noviembre de 1983. Debemos señalar que el contenido de la mayoría de los informes remitidos por las Bibliotecas Públicas del Estado-Provinciales resultaron ser tan parcos en información y datos, que prácticamente resultaron inútiles a los efectos pretendidos en nuestra investigación. De hecho la mayoría de estos informes se limitaban a ofrecer extractos de datos estadísticos sobre las bibliotecas públicas municipales -en muchos casos

sin siquiera atenerse a las bibliotecas incluidas en nuestro estudio y a aportar listados de libros incluidos en los *lotes de incremento* repartidos entre los diferentes municipios (...). En gran medida por esta parquedad informativa, tomamos la decisión de complementar esta petición de informe con una entrevista personal que mantuvimos con la persona responsable del Centro Coordinador y con la persona



Lectura adecuada (o Caperucita Esteparia). Douglas Wright

que dirigía la Biblioteca Pública Provincial, que resultó posible en todas las provincias menos en Jaén, por motivos de viaje profesional de la Directora de la Biblioteca Pública Provincial. Estas entrevistas sí resultaron sumamente clarificadoras y en todas ellas obtuvimos el grado de colaboración que hubiéramos deseado en los informes escritos” – y de las *Asociaciones profesionales con implantación regional (la Asociación Andaluza de Bibliotecarios, AAB y la Asociación Andaluza de Documentalistas, AAD)* –“(…) el informe de la Asociación Andaluza de Documentalistas, aunque se recibió con bastante retraso, daba respuesta a varias de las cuestiones que le fueron planteadas y mostraba interés por el Informe que se estaba elaborando. Por el contrario, el informe de la Asociación de Bibliotecarios nos fue remitido cuando ya el presente texto se encontraba prácticamente concluso, y ello sólo después de que esta Institución reiterase repetidas veces su interés por conocer la opinión de esta asociación profesional tan especialmente vinculada al ámbito objeto de nuestra investigación. En cuanto al contenido del informe remitido, y para nuestra sorpresa, apenas si daba respuesta a alguna de las cuestiones planteadas, por lo que no nos ha resultado muy útil para nuestro proceso investigador. Nos parece que el presente Informe ofrecía a esa asociación una ocasión magnífica para exponer los problemas de un componente muy amplio del sector profesional al que representa, por lo que lamentamos que hayan desaprovechado esta oportunidad” – y una serie de entrevistas personales realizadas tanto a bibliotecarios como a los responsables municipales durante distintas visitas presenciales a algunos municipios –“Ciertamente debemos decir que, para nuestra sorpresa, hemos encontrado mayor colaboración en la elaboración de

este Informe de parte de los Ayuntamientos y Bibliotecas Municipales investigados que de parte de los órganos competentes de la Consejería de Cultura. Al menos en lo que a la obtención de información escrita y documentada se refiere” –.

El análisis estadístico posterior de los datos muestra importantes y, en ocasiones, alarmantes conclusiones que se ofrecen en este trabajo.

## Conclusiones y valoraciones

El análisis de los resultados de la investigación y la interpretación de los datos ha permitido al Defensor del Pueblo Andaluz sacar a la luz una serie de conclusiones y valoraciones que reflejan globalmente la situación de las bibliotecas públicas municipales andaluzas.

## Valoración global

La valoración global de los centros bibliotecarios analizados lleva a la conclusión de que “la situación de las bibliotecas públicas municipales en Andalucía, a la luz de la investigación realizada, debe ser calificada de deficiente”, a pesar de la diversidad de situaciones existentes. “Un calificativo que, creemos, refleja acertadamente cuál ha sido el resultado obtenido tras contraponer, de un lado, las virtudes y aciertos del sistema bibliotecario municipal y, de otro lado, las deficiencias y carencias de las bibliotecas públicas municipales”.

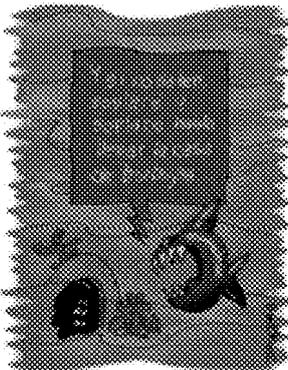
## Valoración sectorial

La valoración sectorial de los diferentes elementos que conforman el servicio bibliotecario, permite extraer unas conclusiones específicas:

- **Infraestructuras bibliotecarias básicas.** En cuanto a **superficie** “son mayoría las bibliotecas que no disponen de la superficie determinada como mínima en el Decreto 230/1999, por lo que se situarían en una posición de ilegalidad de no acometer urgentes obras de ampliación en el breve plazo de tres años determinado por dicha norma”. En cuanto a **instalaciones** “son mayoría las que no disponen

de algunas de las salas independientes que la vigente normativa estipula como necesarias para ubicar separadamente las diferentes secciones que conforman el servicio bibliotecario, a lo que hay que unir el hecho de que abundan las bibliotecas con unas instalaciones en mal estado o mal distribuidas". En materia de **equipamientos** "la situación es muy diversa, ya que junto a un buen promedio en lo que se refiere a la existencia de mobiliario adaptado para los usuarios infantiles, nos encontramos con unos registros muy deficientes en equipamientos informáticos o equipos de reprografía".

- **Fondos bibliográficos.** En este caso la situación es calificada de muy insuficiente, "tanto por su cantidad –muy por debajo en número de fondos por habitante del mínimo recomendado por las organizaciones internacionales y del existente en los países de nuestro entorno –como por su calidad– ausencia de expurgo, predominio absoluto de los fondos infantiles y juveniles, falta de especialización–".
- **Horario.** "(...) está en Andalucía bastante por debajo del estipulado en el Decreto 230/1999, (...) no creemos equivocarnos si identificamos el horario de apertura de las bibliotecas municipales con el horario de actividades extraescolares de los centros docentes andaluces".
- **Servicios.** Aunque los casos son muy variados y diversos, "por lo que se refiere a los servicios determinados como mínimos en el Decreto 230/1999 la situación es bastante aceptable, ya que son mayoría las bibliotecas que ofertan los mismos: sin embargo, por lo que se refiere a otros servicios y actividades que ofrezcan una visión de la biblioteca más abierta y acorde con las necesidades de los ciudadanos (salas de audiovisuales, salas de estudio, Internet para usuarios, consulta de publicaciones en formatos electrónicos, servicios de información sobre la localidad, etc.), la situación es bastante deficitaria ya que son muy pocas las bibliotecas que los ofrecen".
- **Normas de uso y funcionamiento.** La falta de regulación en la gran mayoría de las bibliotecas, produce que muchos de los servicios se ofrezcan en condiciones de "práctica ilegalidad".
- **Nuevas Tecnologías.** "(...) aunque el panorama actual es ciertamente desolador, al menos ofrece buenas expectativas de mejora que nos hacen alentar la esperanza de que en un plazo no demasiado prolongado estas nuevas tecnologías habrán



El relato infantil tradicional se modifica en relación con el contexto

pasado a incorporarse a la oferta normal de servicios de las bibliotecas andaluzas".

- **Financiación.** En este apartado sólo se ha tenido en cuenta el gasto medio por habitante que cada ayuntamiento destina a la adquisición de fondos, concluyendo en que "la generosidad no es precisamente el elemento predominante en nuestras Corporaciones Locales cuando se trata de dotar de un fondo adecuado a sus servicios bibliotecarios".
- **Personal.** Este aspecto es el que más ha contribuido a que la valoración general del servicio bibliotecario andaluz sea calificado de deficiente. En materia de personal la situación debe ser calificada de muy deficiente al existir importantes carencias en este aspecto:

"Escaso número de personas adscrito al servicio. Falta de cualificación y preparación del personal bibliotecario.

Falta de estabilidad laboral del personal bibliotecario.

Deficiente reconocimiento profesional y laboral del personal bibliotecario".

La biblioteca es uno de los servicios públicos donde el personal, el bibliotecario/a, tiene una influencia directa en la calidad de su ofrecimiento.

Aunque la situación del personal bibliotecario en Andalucía deja mucho que desear, sí puede destacarse "la existencia de numerosos bibliotecarios que, prácticamente sin ayuda, careciendo de la cualificación o la preparación adecuadas, sujetos a contratos temporales y soportando la falta de reconocimiento profesional por su labor, desempeñan, pese a todo, sus funciones bibliotecarias, supliendo estas carencias con esfuerzo, voluntad, vocación y autoformación. Si no fuera por estos bibliotecarios vocacionales, la situación de

las bibliotecas públicas municipales sería en Andalucía peor que deficiente, sería realmente preocupante".

## Valoración de la actuación de las Administraciones Públicas

Las administraciones supervisadas por su relación con las bibliotecas públicas municipales son:

- **Consejería de Cultura.** Su responsabilidad en cuanto al servicio bibliotecario municipal es especial ya que le corresponde la ordenación y regulación del sistema bibliotecario andaluz y la integración de las bibliotecas públicas municipales en él. "(...) La regulación del sistema bibliotecario anda-

luz, desde la promulgación de la Ley de Bibliotecas hasta la fecha, y particularmente tras la promulgación del Decreto 74/1994, adolece de importantes deficiencias de técnica jurídica, además de presentar relevantes lagunas en la regulación de elementos esenciales del propio sistema. Unas carencias, que no se han visto solventadas con la promulgación del Decreto 230/1999, que incurre nuevamente en defectos técnico-jurídicos y cuyo marcado carácter de provisionalidad sitúa nuevamente al sistema bibliotecario en una situación de transitoriedad pendiente de la anunciada promulgación de



Shakespeare para pájaros

la nueva Ley de Bibliotecas, pieza clave para articular normativamente la nueva concepción del sistema bibliotecario que anticipa el contenido del Decreto 230/1999. (...) Pues bien, una vez determinados los campos de actuación y responsabilidad de la Consejería de Cultura en relación con las bibliotecas públicas municipales, y evaluados los datos obtenidos en nuestra investigación, debemos decir que la intervención de esta administración es manifiestamente mejorable”.

- **Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.** “(...) se echa en falta una mayor participación de la Administración del Estado en la financiación básica del sistema bibliotecario, pese a la necesidad de la misma para evitar desigualdades a nivel territorial”.
- **Diputaciones provinciales.** A pesar de que éstas no han sido objeto específico de la investigación efectuada, la disposición de datos y testimonios acerca de su participación en el sistema bibliotecario municipal, permite calificar, al Defensor del Pueblo Andaluz, su intervención como insuficiente. “La colaboración de las Diputaciones Provinciales con los Ayuntamientos en el ámbito de la cultura –fundamentalmente a nivel financiero y de organización– se ha centrado prioritariamente en manifestaciones culturales tales como teatro, música, pintura, etc., olvidando o relegando a un servicio cultural tan básico como son las bibliotecas públicas municipales”.
- **Consejería de Educación y Ciencia.** La falta de actuación de esta Consejería en lo que a bibliote-

cas escolares se refiere, repercute directamente en el funcionamiento del servicio bibliotecario municipal andaluz. “Y todo ello se debe fundamentalmente al hecho de que las bibliotecas escolares no funcionan como tales, o, cuando menos, no satisfacen las necesidades bibliotecarias de los alumnos. Y esto ocurre por razones tales como el escaso horario de apertura al público, la insuficiencia e inadecuación de sus fondos o la falta de preparación y formación bibliotecaria del responsable del servicio, circunstancias todas ellas que llevan a los alumnos

a hacer un uso masivo de las bibliotecas públicas municipales, condicionando o limitando las posibilidades de acceso a estos servicios de otros usuarios e imponiendo un modelo de biblioteca municipal muy alejado de lo que debería ser la concepción de este servicio. En este sentido, nos parece prioritario que la Consejería de Educación y Ciencia acometa de una vez por todas la regulación y desarrollo de sus bibliotecas escolares, dotando a las mismas de los elementos personales, materiales y funcionales necesarios para que puedan satisfacer plenamente las necesidades bibliotecarias de los alumnos”.

- **Ayuntamientos.** Esta administración local es la que ostenta legalmente la titularidad de los servicios bibliotecarios municipales y asume, por tanto, la responsabilidad última sobre el estado de los mismos. Aunque existen situaciones diversas en este sentido, “(...) si tuviéramos que optar por una calificación que reflejase la realidad de una mayoría de las bibliotecas públicas municipales en su relación con los Ayuntamientos titulares del servicio, difícilmente podríamos elegir otra que la de deficiente”. Y aunque hay excepciones, “(...) la situación de la mayoría de las bibliotecas municipales en Andalucía es de gran precariedad y falta generalizada de medios personales y materiales para el desempeño de sus funciones. Una situación, que una mayoría de los bibliotecarios consultados imputaban directamente a la falta de interés y consideración hacia el servicio por parte de sus responsables políticos a nivel municipal”.

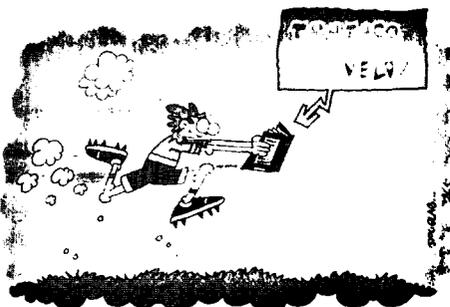
## Recomendaciones y sugerencias

En este apartado se reseñan las propuestas más relevantes formuladas a lo largo del informe. Para ello el Defensor del Pueblo Andaluz se ha servido de las figuras resolutorias de las Recomendaciones y Sugerencias, contempladas en la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, como medio a través del cual esta Institución traslada a las Administraciones Públicas sus consideraciones en torno a los asuntos objeto de su investigación.

En el informe estas recomendaciones y sugerencias aparecen agrupadas en tres grandes bloques, de las que destacamos las siguientes:

### En relación con el Marco Jurídico del Sistema Bibliotecario Andaluz

- Que se elabore un Mapa Bibliotecario Andaluz.
- Que se apruebe un Plan de Financiación del Sistema Bibliotecario.
- Que se apruebe cuanto antes la Orden conjunta de las Consejerías de Educación y Ciencia y de Cultura reguladora de las condiciones para la incorporación a la Red de Lectura Pública de las bibliotecas escolares, así como la colaboración de los servicios bibliotecarios municipales con los centros escolares.
- Que se estudie la conveniencia de prorrogar el plazo de tres años previsto en la Disposición Transitoria del Decreto 230/1999 para la adecuación de los servicios bibliotecarios municipales a las exigencias de esta norma.



### En relación con los diferentes elementos de las bibliotecas públicas municipales

#### Infraestructuras

- Que se elabore un Plan de Actuación para la adaptación de las bibliotecas públicas municipales a las exigencias en infraestructuras contenidas en el Decreto 230/1999, en el que se incluya un censo de las bibliotecas municipales precisadas de reforma o ampliación y un plan para la financiación y ejecución de las obras de adaptación.
- Que se extienda la red bibliotecaria a los municipios y núcleos dispersos de población que cuenten

con menos de 5.000 habitantes. A estos efectos, podría estudiarse la posibilidad de aprovechar la existencia en pedanías, aldeas o núcleos de población dispersos de centros escolares dotados de biblioteca para, mediante los oportunos acuerdos de colaboración, ofrecer a los residentes el servicio público bibliotecario a través de las bibliotecas escolares.

#### Instalaciones

- Que por parte de los Ayuntamientos se realicen las acciones oportunas para dotar a las dependencias de las bibliotecas públicas municipales de salas independientes para los usuarios infantiles y los usuarios adultos.

#### Equipamientos

- Que por parte de los Ayuntamientos titulares de servicios bibliotecarios se haga un esfuerzo para la adquisición de equipos que posibiliten la gestión automatizada de sus bibliotecas públicas, la consulta de publicaciones audiovisuales o en formato electrónico y la implantación de un servicio de reprografía.

- Que por parte de la Consejería de Cultura y de las Diputaciones Provinciales se estudie la conveniencia de colaborar financieramente en la adquisición de equipos informáticos, audiovisuales y reprográficos para las bibliotecas públicas municipales.

#### Fondos bibliográficos

- Que se estudie la conveniencia de cambiar la exigencia contenida en el Decreto 230/1999 de un número de unidades bibliotecarias por tramos poblacionales, por la determinación de un número de unidades por habitante que sería aplicable a todos los municipios.

- Que se estudie la posibilidad de fijar un número de unidades bibliográficas en los denominados *lotes fundacionales* que resulte equivalente o próximo al número mínimo de volúmenes que se exige por el Decreto 230/1999 a cada biblioteca en función del número de habitantes del municipio.

- Que por parte de la Consejería de Cultura se racionalicen los criterios de distribución de las publicaciones procedentes de la ayuda a la producción editorial para ajustarla a las necesidades de las respectivas bibliotecas públicas municipales.

- Que por parte de la Consejería de Cultura se proceda a la elaboración de una normativa sobre expurgo.

#### Horarios

- Que se extienda la previsión contenida en el Decreto 230/1999 acerca de la necesidad de reser-

var un número de horas para tareas de organización interna y labores de carácter técnico, a las bibliotecas de municipios con más de 5.000 habitantes.

#### **Actividades y servicios**

- Que se haga efectiva la previsión del Decreto 230/1999, de constituir a las Bibliotecas Provinciales en «Centros de recursos para actividades de extensión bibliotecaria», asumiendo estos centros un papel de auténticos centros de dinamización bibliotecaria a nivel provincial, organizando y financiando actividades de extensión bibliotecaria cuya ejecución corresponda a la bibliotecas municipales de la provincia.
- Que las Diputaciones Provinciales incluyan, entre sus catálogos de actividades culturales subvencionadas, las relacionadas con la prestación del servicio bibliotecario, a fin de que los Ayuntamientos que lo precisen puedan optar por las mismas.
- Que por parte de todas las Administraciones públicas se impulse una oferta de servicios y actividades acorde con el papel que deben desempeñar las bibliotecas públicas en la sociedad.

#### **Préstamo**

- Que por parte de la Consejería de Cultura se disponga el préstamo interbibliotecario como un servicio obligatorio y que todas las bibliotecas incluidas en la Red de Lectura Pública de Andalucía tengan la obligación de atender las solicitudes de otras bibliotecas de dicha red.

#### **Nuevas tecnologías**

- Que por parte de la Consejería de Cultura se diseñe, planifique, regule e implante una red informática que conecte a todas las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía, incluidas las bibliotecas públicas municipales, con el objetivo de hacer efectivo un canal de comunicación que permita compartir información y otros recursos, según recomiendan diversos Organismos internacionales.
- Que por parte de todas las Administraciones se agilice el proceso de implantación de la automatización de la gestión bibliotecaria y la conexión a Internet fomentando e incentivando tales medidas.

#### **Normas de uso y funcionamiento**

- Que por parte de los Ayuntamientos se aprueben ordenanzas reguladoras del uso y funcionamiento de los servicios bibliotecarios municipales.

#### **Personal**

- Que los Ayuntamientos procedan a dotar a las bibliotecas públicas de su titularidad del personal necesario y con la cualificación requerida para una adecuada gestión de dicho servicio.
- Que por parte de los Ayuntamientos se adopten

medidas para acabar con la temporalidad en los contratos del personal bibliotecario, reconociendo que los mismos cubren necesidades permanentes y no meramente coyunturales.

#### **Financiación**

- Que por parte de los Ayuntamientos se destinen los fondos necesarios para que la biblioteca pública municipal pueda desarrollar los servicios y actividades que tenga legalmente establecidos.
- Que se estipule la obligación de los Ayuntamientos de destinar una determinada cantidad de dinero por cada habitante del municipio para la adquisición de fondos bibliográficos.
- Que por parte de la Consejería de Cultura se colabore financieramente con los Ayuntamientos en la adquisición de fondos bibliográficos, tomando en consideración para ello la situación económica de cada Ayuntamiento y el grado de esfuerzo realizado para la dotación del fondo bibliográfico municipal.

### **En relación con el futuro desarrollo de las bibliotecas públicas municipales**

- Que en la nueva Ley de acceso a la información, que debe sustituir a la actual Ley 8/1983 de Bibliotecas, se adopte una concepción de los servicios bibliotecarios municipales más acorde con las funciones que deberían cumplir las bibliotecas públicas municipales en una sociedad moderna. Adoptando para ello como modelo las diversas recomendaciones contenidas en textos como las pautas de la IFLA para bibliotecas públicas, el manifiesto de la UNESCO sobre la biblioteca pública, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de las bibliotecas en la sociedad moderna y el estudio de la Comisión Europea sobre las bibliotecas públicas y la sociedad de la información.

A estos efectos, creemos que las funciones que deben desarrollar las bibliotecas públicas municipales en la sociedad moderna son básicamente las siguientes:

- Centro de información.
- Centro para el desarrollo personal.
- Centro para el desarrollo económico.
- Centro para el desarrollo social.
- Centro de asistencia social a colectivos con necesidades.
- Centro preservador del patrimonio cultural.
- Centro para el ocio.

Las ilustraciones de Douglas Wright están tomadas de [www.imaginaría.com.ar](http://www.imaginaría.com.ar)