

## **LAS BIBLIOTECAS MUNICIPALES EN EL MARCO JURÍDICO ACTUAL. FINANCIACIÓN Y DESARROLLO DE SUS SERVICIOS BIBLIOTECARIOS.**

**Esmeralda Cazorla Sanz,**

**Jefa del Servicio de Bibliotecas,**

**Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)**

Se cumplen 25 años de los Ayuntamientos democráticos en nuestro país y durante este tiempo se ha llevado a cabo un proceso de transformación y evolución en los servicios públicos, acercándolos al ciudadano y haciéndoles partícipes en el cumplimiento de sus objetivos. Este gran impulso democrático que se inicia con la Constitución española necesita un estudio de la situación actual para conocer la realidad municipal española e iniciar un segundo proceso de descentralización de competencias tan reclamado por las Entidades Locales.

Transformar la situación actual requiere de una comprensión del marco jurídico donde desarrollan su labor las Bibliotecas Pública, para que desde el conocimiento, seamos capaces de impulsar políticas bibliotecarias reales y eficaces.

España como miembro de la Unión Europea esta sujeta al cumplimiento e incorporación de las normas comunitarias a su ordenamiento jurídico interno.

La Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 es ratificada por España el 20 de enero de 1988.

## **CARTA EUROPEA, 1985**

*Art. 2. Fundamento constitucional y legal de la autonomía local.*

*El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.*

**Art. 3 Concepto de la autonomía local.**

*1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*

Este principio de autonomía, está consagrado en la Constitución española:

### **CAPÍTULO II. De la Administración Local**

*“Art. 140.- La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.....”*

La importancia de este principio radica en el poder que se otorga a las administraciones para autogobernarse en lo que se refiere a sus intereses específicos y sin que puedan existir injerencias de otros poderes, salvo los casos tipificados por ley. (una de sus consecuencias más cercanas en el tiempo, es el reconocimiento de la potestad sancionadora a las administraciones locales, las Ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones) **Sentencia del Tribunal Supremo de 29/09/2003 (N.º de Recurso: 5167/1998)**

El art. 148 de la Constitución española regula las competencias que las CC.AA. podrán asumir; entre ellas art. 148.1.15ª “Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma”, el artículo

149 estable las competencias exclusivas del Estado, art. 149.1.9ª *Legislación sobre propiedad intelectual e industrial*” art. 149.1.28ª *“Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”*.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 25 las competencias de los Municipios y en su artículo 26 los servicios que deberá prestar a la comunidad, *“b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.”*

Instituido el principio de legalidad que faculta a las administraciones públicas a actuar en el marco de sus competencias y bajo el respeto del principio de autonomía que se configura como el garante de independencia política, se hace necesario destacar la necesidad de un marco de colaboración y cooperación en materia bibliotecaria, que permita transponer a sus distintos ámbitos administrativos competenciales, las Pautas del Consejo de Europa y EBLIDA sobre legislación bibliotecaria.

El actual ordenamiento jurídico regula la colaboración y relaciones administrativas: en el Título V, Capítulo II de la Ley de Bases del Régimen Local (7/1985) y en el Título I de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo común (30/1992).

Instrumentos y procedimientos de colaboración entre las administraciones:

- Conferencias Sectoriales
  - Planes y programas conjuntos
- Convenios de Colaboración
  - Protocolos Generales
  - Consorcios

La Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, equipara el gobierno local al gobierno autonómico y al gobierno de la nación en el marco de sus competencias respectivas.

En este somero repaso legal sobre autonomía, competencias y colaboración, nos centramos en el papel que juegan las bibliotecas y sus respectivos Sistemas y Redes; en el ámbito municipal, las bibliotecas están obligadas a prestar un servicio a la ciudadanía, (sin más definición), la legislación bibliotecaria de las Comunidades Autónomas definen los servicios básicos, vinculando en su cumplimiento a los Ayuntamientos e incorporándolos a sus respectivos Sistemas Regionales con la firma y el compromiso de los convenios de colaboración; pero qué ocurre cuando las Entidades Locales incumplen sus obligaciones, y no adquiere fondo bibliográfico, ni oferta servicios obligatorios ...etc, o cuando las Administraciones Regionales no llevan a efectos sus propios preceptos legales; hasta ahora **NADA**. Por poner un ejemplo la Ley 10/1989 de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid en su artículo 5 y en su disposición transitoria 1ª establece su desarrollo reglamentario en el plazo de dos años; actualmente y después de 16 años, se carece de dicho reglamento; en la misma línea los convenios de colaboración que se firman voluntariamente, regulan las obligaciones de las partes firmantes, especificando la financiación para fondos, el personal, las instalaciones etc., sin embargo y de forma habitual se producen incumplimientos sistemáticos que no se reflejan en sanciones hacia las administraciones transgresoras. En este desdibujado marco regulador, se pone más atención a las relaciones políticas que a los servicios públicos (la permisibilidad en las infracciones solo genera agravios comparativos entre las administraciones que realizan un esfuerzo para cumplir sus obligaciones). Sin embargo y de forma clara y casi novedosa, (hay un precedente de Régimen Sancionador en el Título V de la Ley de Cantabria de Bibliotecas del 2001) la actual Ley del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación en su **Título V, de las infracciones y sanciones**; regula las infracciones, las circunstancias agravantes y atenuantes, las sanciones que pueden imponerse y el órgano competente para la resolución del procedimiento sancionador. Recoge así no solo las infracciones de los lectores que pudieran dar lugar a

sanciones pecuniarias y pérdidas de derechos sino también las sanciones que se podrán imponer a las administraciones infractoras de la mencionada ley, *Art. 58 3. Las infracciones calificadas como muy graves serán sancionadas con multa desde quince mil un euros hasta sesenta mil euros. Se podrá imponer como sanción accesoria la suspensión de los derechos del usuario por plazo de hasta dos años o de los beneficios de la pertenencia al Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación por plazo de hasta tres años.*

El reconocimiento de la Potestad Sancionadora a las Administraciones Locales a través de su regulación en Ordenanzas Municipales, (respeto al principio de legalidad) abre un importante camino en la correcta regulación de los servicios bibliotecarios municipales. No obstante es preferible que su tipificación se lleve a efectos a través de la legislación bibliotecaria sectorial, como en el caso andaluz.

En la regulación normativa de las Comunidades Autónomas sobre Bibliotecas, sigue existiendo desigualdades en sus textos y en el grado de cumplimiento y desarrollo de la ley, generando desequilibrios en sus políticas regionales y traduciéndose en un conjunto de servicios públicos bibliotecarios desiguales. Fruto de esta realidad nace el “Plan de Impulso de las Bibliotecas Públicas Españolas”

***“La finalidad del Plan es contribuir al desarrollo de las bibliotecas públicas españolas, como servicios públicos dirigidos a todos los ciudadanos que procuran garantizar el ejercicio del derecho a la información, la cultura y la lectura, y afianzar su posicionamiento en la emergente Sociedad de la Información, equiparando así a España a los países europeos más avanzados en este sector”. Texto de Presentación***

Sin lugar a dudas este tipo de iniciativas son necesarias para detectar y desterrar las distintas desigualdades que se producen en nuestro país.

## **PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS BIBLIOTECAS MUNICIPALES**

- Financiación

Las Bibliotecas Municipales sufren la consecuencia más inmediata del sistema de financiación de las Entidades Locales. Estamos en un momento en el que el centro de la atención política está en la distribución de los recursos del Estado para potenciar el papel de las Comunidades Autónomas, dejando nuevamente a un lado a las Entidades Locales; parece olvidado un antiguo y reivindicado modelo de reparto de recursos del Estado de: 50-25-25 (50% Gobierno de la Nación, 25% CC.AA. y 25% Gobiernos Municipales); la realidad es totalmente distinta el sector local sigue anclado en un reparto entorno al 15% del gasto público, no existiendo una efectiva participación en los tributos de las Comunidades, siendo sustituida por subvenciones siempre graciables en su condición y que no garantizan la continuidad y estabilidad en la prestación de servicios.

- Personal

El principio de autonomía y autoorganización, habilita a las administraciones a aprobar sus plantillas de personal y su relación de puestos de trabajo, así como a fijar las cuantías de sus retribuciones (Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local) . Si bien es cierto que distintas leyes regionales recogen el principio genérico de que “las bibliotecas deberán de contar con el personal suficiente en número, cualificación y nivel profesional adecuados”, la realidad es que en una gran mayoría de ayuntamientos el personal destinado a este servicio es escaso y poco reconocido, encontrándonos además con una gran variedad en la definición del puesto o categoría profesional, dificultando enormemente su homologación

- Definición de los servicios

Establecer una obligatoriedad de servicios en función de la población en grandes tramos, como viene señalado en la LBRL queda desvirtuado por ser un criterio excesivamente homogéneo. La configuración que hoy en día desarrollan las ciudades, conducen al asentamiento de pequeñas urbes que se distribuyen por el territorio municipal, creando casi

ciudades periféricas, que administrativamente se organizan en distritos, pero que no están obligadas a ofertar servicios cuando ya existen en la localidad; es paradójico encontrarnos con la obligación de dar un servicio bibliotecario en municipios mayores de 5.000 habitantes y no tener en consideración esta obligación en zonas de población, que aunque dependientes de su administración local, atienden a un número de habitantes mucho mayor; el actual proyecto de Reforma de Gobierno Local tiene que recoger una definición más clara de los servicios y sus necesidades.

¿Debemos de incorporar a los servicios esenciales de la biblioteca la tan reclamada petición de los estudiantes y opositores de grandes salas de estudio, donde no se viene a consultar los fondos de las bibliotecas ni hacer uso de las distintas prestaciones que se ofertan?. Rotundamente NO. Si realizamos un estudio de costes, entre un día de apertura de una biblioteca y un día de apertura de una sala de estudio, nos da un resultado económico a tener en cuenta, (Biblioteca Central de Móstoles 153 € por hora, Sala de estudios de Móstoles 20 € por hora), en función de estos datos y por eficiencia financiera no debemos confundir ni mezclar ambas actividades.

- Regulación de infracciones y sanciones

En la línea que ha iniciado la Junta de Andalucía debemos, atendiendo al principio de legalidad, recoger en las legislaciones sectoriales una clasificación graduada del tipo de infracción y su correspondiente sanción.

- Propiedad Intelectual

La extrapolación de la Directiva Europea 2001/29/CE, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor, a los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, va a suponer un mayor esfuerzo económico en las ya maltrechas arcas municipales; cuando aún no

hemos sido capaces de despegar de la situación de precariedad que arrastramos en todo lo referente a fondos bibliográficos, instalaciones, personal etc, nos va a llegar la imposición de tener que soportar un canon que sin duda alguna viene a acrecentar las grandes desigualdades en el mapa bibliotecario de nuestro país. La exención de este canon tiene que quedar reflejada en el nuevo texto de la ley de propiedad intelectual.

La conclusión más palmaria es la necesidad de establecer un marco legal único para los servicios bibliotecarios, que garantice un equilibrio y evite el caldo de las desigualdades. La solución más viable vendrá a través de la celebración de una conferencia sectorial que desarrolle un anteproyecto consensuado de Ley de Coordinación Bibliotecaria para el Estado que homogenice y obligue a prestaciones mínimas de calidad.