

Una ley para 4.590 bibliotecas. El caso de Finlandia como oportunidad para España con un análisis basado en indicadores de esfuerzo

A law for 4,590 libraries. The case of Finland as an opportunity for Spain through an analysis based on effort indicators

Pedro Lázaro-Rodríguez; Pertti Vakkari

Lázaro-Rodríguez, Pedro; Vakkari, Pertti (2025). "Una ley para 4.590 bibliotecas. El caso de Finlandia como oportunidad para España con un análisis basado en indicadores de esfuerzo". *Anuario ThinkEPI*, v. 19, e19a12.

<https://doi.org/10.3145/thinkepi.2025.e19a12>

Publicado en IweTel el 8 de julio de 2025

Pedro Lázaro-Rodríguez

<https://orcid.org/0000-0002-8756-0507>
<https://www.directorioexit.info/ficha6911>
Departamento de Biblioteconomía y Documentación
Instituto de Estadística y Ciencia de los Datos
Universidad Complutense de Madrid
pedrolr@ucm.es



Pertti Vakkari

<https://orcid.org/0000-0002-4441-5393>
Tampereen yliopisto
Facultad de Tecnologías de la Información y
Ciencias de la Comunicación
pertti.vakkari@tuni.fi

Resumen: Se lleva a cabo un ejercicio de evaluación en el contexto de la biblioteconomía internacional comparativa analizando los sistemas de bibliotecas públicas de España y Finlandia. El análisis se basa en los indicadores de esfuerzo en presupuesto, préstamos y visitas a nivel de comunidades autónomas (España) y regiones (Finlandia) entre 2010 y 2023. Los resultados permiten concluir que Finlandia cuenta con un sistema de bibliotecas uniforme y homogéneo, mientras que en España la situación es más variable y heterogénea. Estas conclusiones se ponen en relación con el hecho de que Finlandia cuenta con una ley

de bibliotecas a nivel de país, mientras que España no. Se contextualizan los resultados para cada caso profundizando en aspectos clave y se plantea la cuestión de si en España sería posible, preferible y/o efectiva una ley a nivel de estado que regule la provisión de recursos para bibliotecas públicas según criterios como los que se marcan en Finlandia.

Palabras clave: Bibliotecas públicas; Ley de bibliotecas; España; Finlandia; Biblioteconomía internacional comparativa; Evaluación de bibliotecas.

Abstract: An assessment is carried out within the context of international and comparative librarianship, analyzing the public library systems of Spain and Finland. The analysis is based on indicators of effort in budget, loans, and visits at the level of autonomous communities (Spain) and regions (Finland) between

2010 and 2023. The results lead to the conclusion that Finland has a highly uniform and homogeneous library system, while the situation in Spain is more variable and heterogeneous. These conclusions are connected to the fact that Finland has a national library law, whereas Spain does not. The results are contextualized for each case by examining key aspects in depth, and the question is raised as to whether a national law regulating the provision of resources for public libraries—based on criteria such as those established in Finland—would be possible, preferable, and/or effective in Spain.

Keywords: Public Libraries; Library law; Spain; Finland; International and Comparative Librarianship; Library Assessment.

1. Introducción

Óscar Arroyo Ortega publicó en 2006 un trabajo titulado *Una Ley para las bibliotecas. 4.000 bibliotecas para una Ley*, en el que reflexionaba sobre la necesidad de una ley estatal para las bibliotecas de España (**Arroyo-Ortega**, 2006). Según los datos más actuales de *Bibliotecas públicas españolas en cifras* (Ministerio de Cultura, 2025d), en 2023 en España hay 4.590 bibliotecas públicas (3.701 unidades administrativas, con 4.512 puntos fijos y 78 bibliobuses). El título de este *ThinkEPI* es un guiño al trabajo de 2006 por tratar sobre el mismo tema.

Arroyo-Ortega reconocía un esquema de funciones y competencias entre ayuntamientos, diputaciones provinciales, comunidades autónomas y el estado, que podía fallar porque las instituciones no cumplían su misión y por falta coordinación entre las instituciones de un mismo ámbito. Desde ahí, planteaba la necesidad de una de una ley de bibliotecas para ordenar “de forma clara y precisa el confuso panorama bibliotecario español” (**Arroyo-Ortega**, 2006, p. 4), garantizando así el derecho real de toda ciudadanía a servicios bibliotecarios públicos.

Más reciente es el informe *Universalizar los servicios bibliotecarios públicos en España: Informe Fesabid*, en el que se analiza la ley a nivel de comunidades autónomas y las desigualdades de las bibliotecas públicas en España (**Arroyo-Ortega**, 2021). Como puntos a resaltar, la última comunidad autónoma en disponer de una ley de bibliotecas fue Canarias en 2019; y en cuanto al Principado de Asturias, no contaba con una ley y sí con un anteproyecto de ley de 2018. No obstante, sobre la ley para el Principado de Asturias se han publicado en 2025 noticias en diversos medios informando sobre avances al respecto (**Neira**, 2025; *Redacción Nortes*, 2025).

Por otro lado, en el contexto de la biblioteconomía internacional comparativa (**Lor**, 2008; 2019), pueden plantearse estudios basados en una comparación de los sistemas o condiciones de las bibliotecas entre provincias, comunidades autónomas, regiones y países. **Lor** (2008) plantea como uno de los fundamentos de estas comparaciones el estudio sistemático de las similitudes y diferencias entre los países y sus causas. La naturaleza de estos estudios va desde la exploración de lo exótico, hasta el análisis de la influencia nacional, la comprensión internacional, la innovación, y el avance del conocimiento y la propia comprensión.

En este *ThinkEPI* se retoma el tema de una ley de bibliotecas a nivel de estado en España a partir de un ejercicio de evaluación en el contexto de la biblioteconomía internacional comparativa. Se confronta la realidad de España con la de Finlandia, que cuenta con una ley de bibliotecas públicas a nivel de país desde 1928 y con una última actualización en 2016 con efectos desde 2017. El análisis se basa en los llamados indicadores de esfuerzo en presupuesto, préstamos y visitas, que ponen en relación estas variables con la población de las comunidades autónomas y regiones a analizar, permitiendo extraer conclusiones sobre la homogeneidad y heterogeneidad del sistema de bibliotecas en ambos países.

2. Metodología y materiales

Los indicadores de esfuerzo fueron elaborados por **López-Gijón** (2003). Como ya se ha dicho, ponen en relación los porcentajes de población de las regiones o comunidades autónomas con los porcentajes de las variables que se analizan, que en este caso son el presupuesto, los préstamos y las visitas de las bibliotecas. La fórmula de los indicadores de esfuerzo es la siguiente:

- Esfuerzo en presupuesto = Porcentaje de gasto (de cada región) - Porcentaje de población (de cada región).
- Esfuerzo en préstamos = Porcentaje de préstamos (de cada región) - Porcentaje de población (de cada región).
- Esfuerzo en visitas = Porcentaje de visitas a bibliotecas (de cada región) - Porcentaje de población (de cada región).

En cuanto a la interpretación de los resultados, se puede sintetizar según las siguientes posibilidades:

- Igual (o cercano) a 0: situación de normalidad; los porcentajes coinciden.
- Mayor que 0: situación positiva; los porcentajes de las variables analizadas superan al de la población.
- Menor que 0: situación negativa; los porcentajes de las variables no alcanzan al de la población.

Con un ejemplo, la esencia de los indicadores de esfuerzo radica en plantear que si el porcentaje de población de una comunidad autónoma o región respecto al país es del 20%, sería bueno que sus porcentajes de presupuesto, préstamos y visitas en bibliotecas fuesen también del 20%; mejor si superan al de población y peor si no lo alcanzan.

En cuanto a los materiales, las fuentes de los datos utilizados en este trabajo son la web de Bibliotecas públicas españolas en cifras (*Ministerio de Cultura*, 2025a) y la web de estadística de bibliotecas públicas de Finlandia (SYKT, 2025). De ambas se han descargado los datos de población, presupuesto (gastos corrientes en España y los gastos en el año actual en Finlandia), préstamos y visitas a las bibliotecas, a nivel de comunidades autónomas en España y de regiones en Finlandia, y desde 2010 a 2023 incluidos. La descarga se llevó a cabo el 28 de marzo de 2025.

Por último, en este *ThinkEPI* se calculan también estadísticos descriptivos como la varianza poblacional y la desviación típica poblacional. Igualmente, se ha diseñado un gráfico de dispersión entre las variables de los esfuerzos en presupuesto y los esfuerzos en préstamos y visitas.

Para el cálculo de indicadores se ha usado *LibreOffice Calc 7.4.7.2.* y para los estadísticos *RStudio 2024.12.1 Build 563*, ejecutados sobre *Debian GNU/Linux 12 (bookworm)*. Los datos en csv junto con los indicadores, y los datos utilizados en *RStudio* junto con las órdenes se han añadido en un dataset en *Zenodo* (**Lázaro-Rodríguez**, 2025).

3. Resultados

Se ha creado e implementado una web con los resultados para todos los años (2010 a 2023 incluidos) por comunidades autónomas y regiones de España y Finlandia respectivamente. Esta web incluye también dos secciones con gráficos de barras y radiales dinámicos. En la tabla 1 pueden verse los enlaces para acceder a las secciones de la web.

Cabe destacar que las tablas y gráficos son dinámicos y una ventaja de ello es la posibilidad de moverse por las opciones de los distintos filtros añadidos para apreciar mejor la evolución y las diferencias de los países.

Se retoma el tema de una ley de bibliotecas a nivel de estado en España a partir de un ejercicio de evaluación en el contexto de la biblioteconomía internacional comparativa

Tabla 1. Enlaces a las secciones de la página web de resultados y gráficos

Sección de la página web	Enlace
Resultados de los indicadores de esfuerzo	https://pedrolr.es/research/thinkepi2025/
Gráfico dinámico radial	https://pedrolr.es/research/thinkepi2025/graficoradial.html
Gráfico dinámico de barras	https://pedrolr.es/research/thinkepi2025/graficodebarras.html

Dado que son los resultados de 3 indicadores para las comunidades autónomas y regiones de España y Finlandia respectivamente y para 14 años, como ejemplo se muestran los gráficos para el año 2017, intermedio en la ventana temporal analizada. En la figura 1 puede verse una panorámica de los indicadores de esfuerzo en los dos países con el gráfico de barras para el año 2017.



Figura 1. Gráfico dinámico de barras para 2017

Pese a que se trata de una panorámica, se ve que los resultados en España (parte superior del gráfico) de manera general varían de una comunidad autónoma a otra, con resultados negativos muy alejados del 0 en los esfuerzos por ejemplo en Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana, entre otras; y con esfuerzos positivos igualmente alejados del 0 por ejemplo en Cataluña, País Vasco y Castilla y León.

Por su lado, en el caso de Finlandia sucede que la mayoría de barras del gráfico que representan los resultados de los esfuerzos resultan casi imperceptibles porque quedan muy cerca del 0. De hecho, se aprecia con claridad tan solo el caso de la región de Uusimaa, con un esfuerzo positivo alejado del 0 en visitas y negativo en préstamos, y algún caso aislado con un esfuerzo en préstamos positivo visible como en el caso Pirkanmaa. Los resultados en Finlandia son uniformes y homogéneos con respecto a España, donde la situación es más variable y heterogénea.

Este análisis se puede completar en detalle a partir de los gráficos radiales. En la figura 2 se muestra el gráfico radial de los esfuerzos de España para el año 2017.

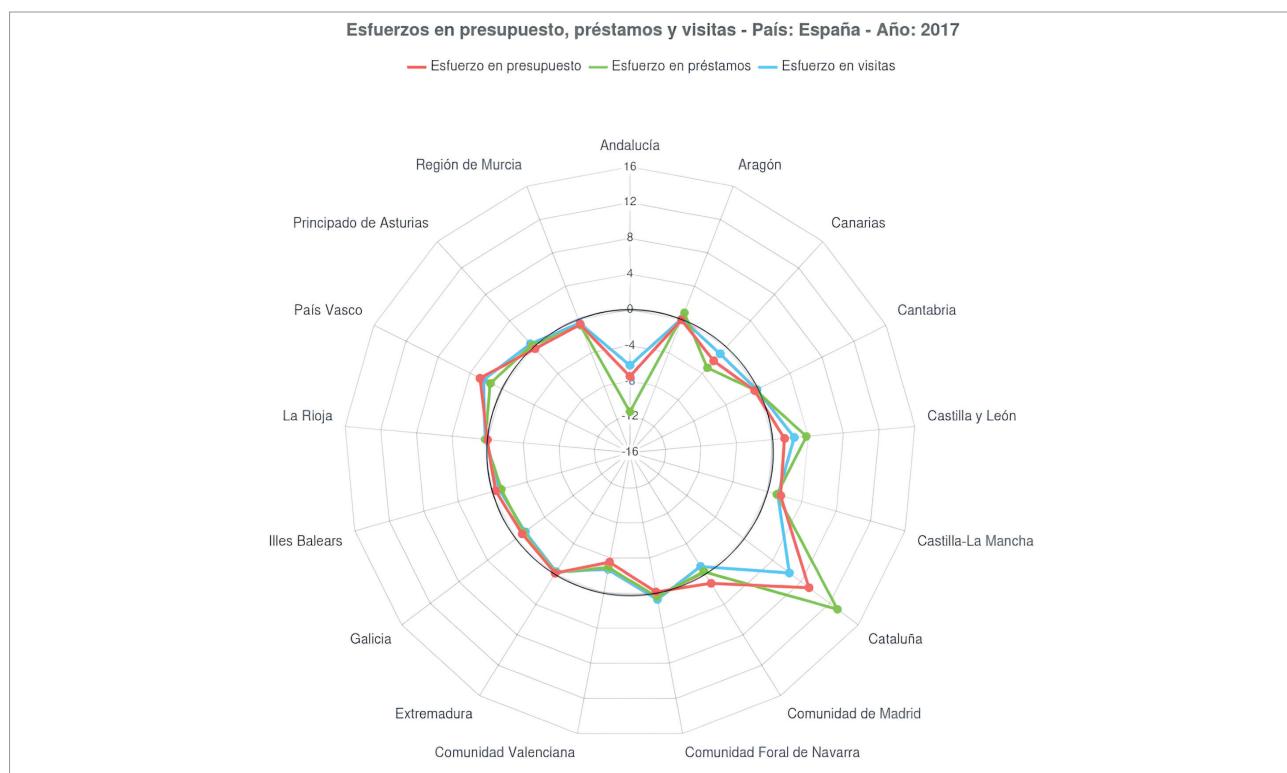


Figura 2. Esfuerzos en presupuesto, préstamos y visitas para España (2017)

Como se puede ver, la situación varía en la mayoría de comunidades autónomas y se puede reconocer heterogeneidad entre las mismas. La línea del 0 marcaría la normalidad (dibujada en negro) con los porcentajes de presupuesto, préstamos y visitas similares a los de la población. En cambio, el dibujo para España muestra picos tanto en el sentido positivo como en el negativo en muchos de los casos.

En el sentido negativo, cabe resaltar a Andalucía, con un esfuerzo en presupuesto de -7,46%, en préstamos de -11,40% y en visitas de -6,21%. Como ejemplo, mientras que la población de Andalucía en 2017 representa el 18,01% respecto al total de España, el porcentaje de gasto en bibliotecas es del 10,55%, el de préstamos de 6,61% y el de visitas de 11,80%, lejos del 18,01% que supone su población. Por ello sus esfuerzos en presupuesto, préstamos y visitas son negativos y por debajo de lo que sería la normalidad. En el mismo sentido, en la Comunidad Valenciana y Canarias también se dan esfuerzos negativos alejados del cero que marcaría la normalidad en los tres esfuerzos analizados.

Por otro lado, en el sentido positivo destacan Cataluña, con un esfuerzo en presupuesto de 9,10%, en préstamos de 13,09% y en visitas de 6,35%; y País Vasco (2,73%, 1,45% y 2,31% respectivamente). Aunque el análisis y los ejemplos son solo del año 2017, si en la página web del gráfico se utiliza el selector de año para ir pasando de uno a otro, se ve que la evolución es parecida en todos los años y en lo concerniente a lo positivo y negativo de los casos comentados.

En la figura 3 se puede ver el gráfico para Finlandia y los 3 esfuerzos en 2017.

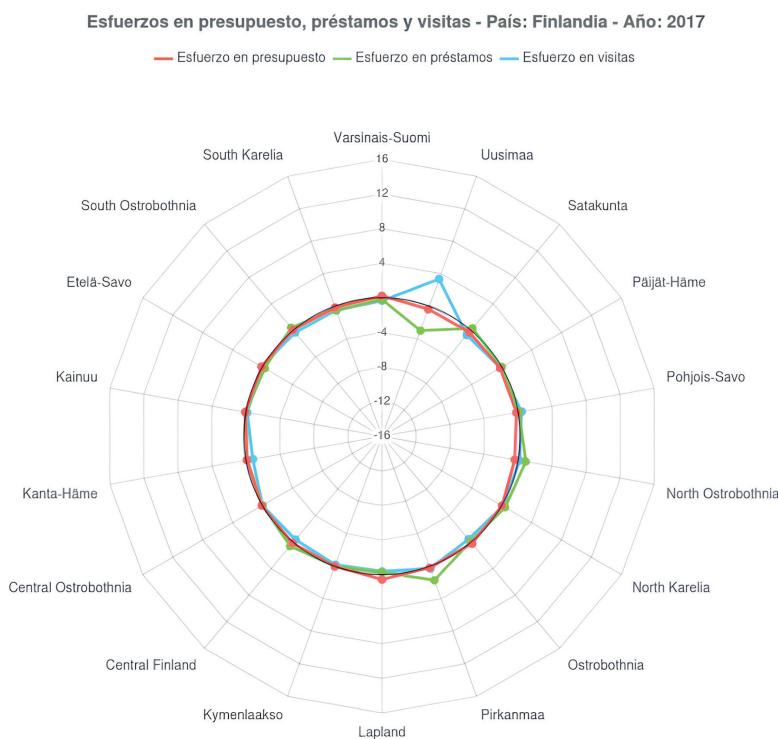


Figura 3. Esfuerzos en presupuesto, préstamos y visitas para Finlandia (2017)

En este caso la situación es diferente y más homogénea entre las diferentes regiones, hasta el punto de que el dibujo que se genera con los resultados se acerca a un círculo perfecto ajustado a la normalidad que marca el 0, donde los porcentajes de las variables analizadas coinciden con el porcentaje de la población de cada una de ellas.

Hay una excepción: la región de Uusimaa, con un esfuerzo negativo en préstamos, pero positivo en visitas que se repite en la evolución entre 2010 y 2023. Este caso llama la atención porque resulta con un esfuerzo en préstamos negativo y un esfuerzo en visitas positivo y alto, algo que en España no sucedía con casos en que los esfuerzos alejados del 0 eran todos positivos o negativos para las comunidades autónomas.

Uusimaa es la región donde se encuentra Helsinki, capital del país y ciudad más grande por número de habitantes. Una hipótesis que puede explicar el esfuerzo positivo en visitas y negativo en préstamos de Uusimaa es el alto porcentaje de población de la región y su colección por habitantes: allí donde más población hay, sucede también que la colección por habitante es la más baja, y por ello el esfuerzo en préstamos se ve afectado. De hecho, lo anterior se puede fundamentar con datos: en 2023 la población de Uusimaa representa el 31,32 % de todo el país, y la colección por habitante es la más baja de las regiones: 3,25, siendo la media en Finlandia de 5,66 (SYKT, 2025).

También, se puede considerar como relevante para explicar el resultado positivo y muy alto en el esfuerzo en visitas y negativo en el esfuerzo en préstamos la apertura de la Biblioteca Oodi a finales de 2018 en Helsinki. De hecho, el gráfico radial muestra un aumento del esfuerzo en visitas en Uusimaa desde 2019. Puede entenderse que esta biblioteca queda más cerca del paradigma social y creador de las bibliotecas (como un espacio para la interacción social y la creación), en vez del paradigma informativo (la biblioteca como colección de libros o lugar para la lectura).

Como complemento para analizar la homogeneidad de Finlandia frente a la heterogeneidad de España, en la tabla 2 se muestran los resultados de la varianza poblacional y la desviación típica poblacional (por referirse a toda la población) para los resultados de los esfuerzos por país entre 2010 y 2023.

Tabla 2. Varianza poblacional y la desviación típica poblacional

Estadístico	España			Finlandia		
	E. en presupuesto	E. en préstamos	E. en visitas	E. en presupuesto	E. en préstamos	E. en visitas
Varianza poblacional	9.90	20.38	6.65	0.09	0.89	0.78
Desviación típica poblacional	3.15	4.51	2.58	0.29	0.94	0.89

Tanto la varianza poblacional como la desviación típica poblacional ofrecen información sobre la dispersión de los resultados en cada país. La dispersión en los esfuerzos es alta en España, mientras que en Finlandia los resultados no se alejan del cero. En España la situación es heterogénea y de desigualdad entre las comunidades autónomas y en Finlandia la situación es más homogénea y uniforme. Aunque esta situación puede deberse a diferentes factores, los resultados pueden relacionarse con el hecho de que Finlandia tiene una ley de bibliotecas a nivel de país, con una política en cuanto a bibliotecas más planificada y equitativa con las regiones.

Además, se puede plantear que en Finlandia los bajos resultados en la varianza poblacional y desviación típica poblacional apuntan a que no hay correlación entre el presupuesto y los préstamos y las visitas. Pero lejos de ser algo negativo, en realidad apunta a que existe homogeneidad en lo que a provisión y dotación de las bibliotecas se refiere. De hecho, mientras que en España la correlación entre el esfuerzo en presupuesto y en préstamos y visitas es clara, no sucede lo mismo en Finlandia, tal y como se puede ver en el gráfico de dispersión de los esfuerzos (figura 4).

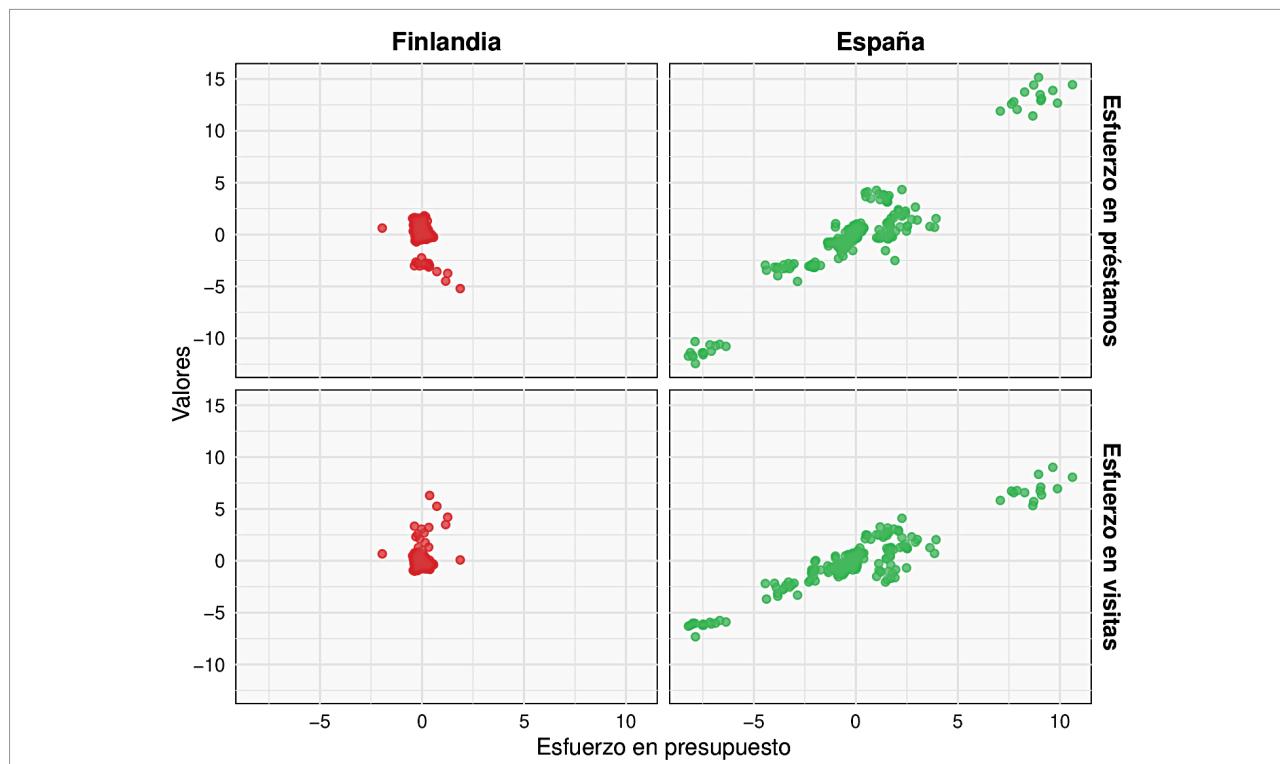


Figura 4. Gráfico de dispersión entre esfuerzos en presupuesto y préstamos y visitas

4. Discusión y consideraciones finales

En este ThinkEPI se ha llevado a cabo un análisis en el contexto de la evaluación y la biblioteconomía internacional comparativa basado en los indicadores de esfuerzo en presupuesto, préstamos y visitas en bibliotecas a nivel de comunidades autónomas y regiones de España y Finlandia respectivamente. Los resultados permiten concluir que la realidad de las bibliotecas es más homogénea y uniforme en Finlandia y más heterogénea y desigual en España. Los resultados del esfuerzo en presupuesto calculados en este trabajo muestran grandes diferencias en el gasto de las comunidades autónomas españolas, lo que se traduce también en grandes diferencias en los préstamos y las visitas. El análisis se ha planteado desde la perspectiva de que Finlandia tiene una ley de bibliotecas a nivel de país, mientras que en España no la hay y cada comunidad autónoma tiene la suya con la salvedad en el Principado de Asturias comentada en la introducción.

En cuanto a la discusión de los resultados, según el último informe de FESABID basado en datos de 2018 (**Arroyo-Ortega, 2021**), existen diferencias significativas en la financiación de las bibliotecas. Las bibliotecas públicas dependen de la administración local, lo que significa que cada ayuntamiento, pueblo o municipio decide sobre sus bibliotecas. En el mismo sentido, según la página web *Bibliotecas públicas españolas en cifras* (Ministerio de Cultura, 2025a), la financiación proviene de diferentes fuentes en función de la organización territorial: la administración local (que puede incluir un primer grupo referido a los ayuntamientos a nivel municipal y un segundo grupo referido a diputaciones provinciales u otros órganos de gobierno local); las comunidades autónomas o administración regional; el nivel estatal o la Administración General del Estado; entidades privadas y otras fuentes.

Teniendo en cuenta tanto los gastos de inversión (Ministerio de Cultura, 2025c) como los gastos corrientes (Ministerio de Cultura, 2025b), la contribución de la administración estatal en 2023 supone el 1,22% del gasto total en bibliotecas. Las administraciones locales aportaron el 77,04% y la administración autonómica el 20,84%. Las fuentes privadas y otras entidades representaron el 0,87%. Los resultados de los porcentajes son similares si se tienen en cuenta solo los gastos corrientes. Aunque esta información se refiere a España como conjunto, pone de relieve el papel limitado que desempeña el estado en la financiación de las bibliotecas públicas.

En cuanto a Finlandia, en el trabajo de **Mäkinen** (2001) sobre la edad de oro de las bibliotecas públicas finlandesas y sus antecedentes institucionales, estructurales e ideológicos desde la década de 1960, se plantea que no hay una única explicación para lo que ocurrió en el pasado, y que fueron múltiples y diversos los factores del éxito de las bibliotecas públicas en el país. Algunos de estos factores son la evolución dinámica del estado de bienestar finlandés, una tradición de autoeducación, la capacidad organizativa característica de países pequeños, y el grado de profesionalización del personal bibliotecario caracterizado por la innovación. Además, la actualización de la ley de bibliotecas a comienzos de la década de 1960 incrementó significativamente el apoyo estatal a las bibliotecas públicas, permitiendo y apostando por la construcción de nuevos edificios y la creación de nuevas plazas para el personal, que facilitaron el rápido crecimiento de las colecciones.

De acuerdo al Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia (OKM, 2025), los municipios organizan los servicios de las bibliotecas públicas, que son financiados conjuntamente por los mismos y el estado. Esta financiación cubre parte de los costes derivados de las operaciones bibliotecarias. Tal y como indican, el propósito del sistema de transferencias del gobierno central al gobierno local es garantizar la disponibilidad de los servicios públicos y compensar las diferencias entre municipios en lo que respecta a los costes de prestación de

Los resultados en Finlandia son uniformes y homogéneos con respecto a España, donde la situación es más variable y heterogénea

dichos servicios (OKM, 2025). Es decir, que el gobierno central regula las posibles diferencias de recursos económicos entre municipios.

Profundizando en la compensación de diferencias, en la sección 6 sobre costes calculados de la contribución estatal para los servicios municipales básicos de la Ley 618/2021 de subvenciones estatales para servicios municipales básicos de Finlandia (Finlandia, 2021), se establece que la asignación de fondos a los municipios se basa en grupos de edad y también en el desempleo, la prevalencia de lenguas extranjeras, el bilingüismo, la insularidad, la densidad de población y el nivel educativo de las personas residentes.

Hay que tener en cuenta que estos criterios se aplican a la financiación de todos los servicios básicos de los municipios, entre los que se incluyen los servicios bibliotecarios. Los municipios deciden libremente la asignación de la financiación recibida a los servicios básicos que consideren oportuno. Por tanto, depende de los municipios en último término cuánto destinan a los servicios de las bibliotecas públicas. Este hecho se aproxima en cierta medida a la titularidad local de las bibliotecas públicas en España.

No obstante, la realidad en cuanto al nivel de financiación de las bibliotecas públicas en los municipios en Finlandia es positiva en comparación con España, recordando el hecho de que en Finlandia el gobierno central regula las posibles diferencias de recursos económicos entre municipios. Volviendo a las ideas expuestas de **Mäkinen** (2001), el estado finlandés asignó una gran cantidad de fondos directamente a las bibliotecas municipales desde la década de 1960 hasta la de 2010. Aunque después de eso la financiación asignada a las bibliotecas depende de cada municipio de la forma expuesta, la financiación de las bibliotecas públicas por los municipios se ha mantenido en un nivel óptimo y satisfactorio.

Como consideración final, lo que se propone en este ThinkEPI es que España podría considerar las acciones del gobierno central de Finlandia en materia de financiación bibliotecaria, especialmente por el éxito demostrado en la homogeneidad y uniformidad en la dotación de recursos (presupuesto) y el uso de las bibliotecas (préstamos y visitas) por regiones. Desde la administración estatal, España podría plantearse el mismo objetivo que se ha propuesto el gobierno central de Finlandia: garantizar la disponibilidad de los servicios públicos y compensar las diferencias entre municipios en lo que respecta a los costes de prestación de dichos servicios. Esto podría considerarse un esfuerzo por superar las desigualdades en la financiación y el uso de las bibliotecas en España por parte de las comunidades autónomas.

Con todo, del ejercicio de evaluación en el marco de la biblioteconomía internacional comparativa llevado a cabo, se plantea la siguiente cuestión a debate: ¿Sería posible, preferible y/o efectiva una ley a nivel de estado en España, que regulase la provisión de recursos para bibliotecas públicas en base a los criterios de Finlandia sobre grupos de edad (por ejemplo, donde haya más personas en la tercera edad o niñez), desempleo (donde la tasa sea mayor), prevalencia de lenguas extranjeras, bilingüismo, insularidad, densidad de población (donde sea mayor o menor) y el nivel educativo de la población (donde sea más bajo)?

5. Referencias

Arroyo-Ortega, Óscar (2006). "Una Ley para las bibliotecas. 4.000 bibliotecas para una Ley". *Anaquel: boletín de libros, archivos y bibliotecas de Castilla-La Mancha*, n. 34, pp. 3-4.

Podría considerarse un esfuerzo por superar las desigualdades en la financiación y el uso de las bibliotecas en España por parte de las comunidades autónoma

- Arroyo-Ortega, Oscar** (2021). *Informe Fesabid. Universalizar los servicios bibliotecarios públicos en España*. Fesabid. ISBN: 978 84 939694 4 8
<https://www.fesabid.org/wp-content/uploads/informe-fesabid-Universalizar-servicios-bibliotecarios-Espana.pdf>
- Finlandia* (2021). *Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. 6 luku- Veroperustemuutoksien huomioon ottaminen.*
https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/618#chp_2_sec_6_heading
- Lázaro-Rodríguez, Pedro** (2025). Materiales complementarios de trabajo en ThinkEPI (2025): ¿Una ley para 4.590 bibliotecas? El caso de Finlandia como oportunidad para España con un análisis basado en indicadores de esfuerzo [Data set]. Zenodo.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.15776004>
- López-Gijón, Javier** (2003). *La red de lectura pública de Andalucía: un análisis sistémico*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
<https://digibug.ugr.es/handle/10481/29141>
- Lor, Peter-Johan** (2008). "Critical reflections on international librarianship". *Mousaion*, v. 26, n. 1.
<https://hdl.handle.net/10520/EJC78932>
- Lor, Peter-Johan** (2019). *International and comparative librarianship: concepts and methods for global studies*. De Gruyter Saur.
<https://doi.org/10.1515/9783110267990>
- Mäkinen, Ilkka** (2001). "The golden age of Finnish public libraries: institutional, structural and ideological background since the 1960's". En: Mäkinen, Ilkka (ed.). *Finnish public libraries in the 20th century*. Tampere University Press, pp. 116-150.
<https://researchportal.tuni.fi/en/publications/the-golden-age-of-finnish-public-libraries-institutional-structur>
- Ministerio de Cultura* (2025a). *Bibliotecas españolas públicas en cifras*.
<https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/bibliotecas/mc/ebp/portada.html>
- Ministerio de Cultura* (2025b). "Gastos corrientes por titularidad. 2023". *Bibliotecas españolas públicas en cifras*.
<https://www.mcu.es/alziraweb/alziraweb.cmd?command=GetAnexo&id=59>
- Ministerio de Cultura* (2025c). "Gastos de inversión por titularidad. 2023". *Bibliotecas españolas públicas en cifras*.
<https://www.mcu.es/alziraweb/alziraweb.cmd?command=GetAnexo&id=60>
- Ministerio de Cultura* (2025d). "Número de unidades administrativas y bibliotecas. 2023". *Bibliotecas españolas en cifras*.
<https://www.mcu.es/alziraweb/alziraweb.cmd?command=GetAnexo&id=56>
- Neira, Chus** (2025). "Asturias dejará de ser la única comunidad sin ley de bibliotecas". *La nueva España*.
<https://www.lne.es/asturias/2025/02/26/asturias-dejara-una-comunidad-ley-114690962.html>
- OKM** (2025). *Financing. Opetus- ja kulttuuriministeriö*.
<https://okm.fi/financing-libraries>
- Redacción Nortes* (2025). "Asturias contará con una ley autonómica para impulsar las bibliotecas y la lectura". *Nortes*, 25 febrero.
<https://www.nortes.me/2025/02/25/asturias-contara-con-una-ley-autonomica-para-impulsar-las-bibliotecas-y-la-lectura/>
- SYKT** (2025). *Suomen yleisten kirjastojen tilastot*.
<https://tilastot.kirjastot.fi/?lang=en>

* * *

Es deseable una mayor participación del Estado en la financiación de las bibliotecas públicas

Natalia Arroyo-Vázquez



Muchas gracias por esta nota, que pone el foco en la desigualdad del esfuerzo en el gasto en bibliotecas públicas, en relación con el número de habitantes.

Me parece revelador este ejercicio comparativo entre España y Finlandia. Al comparar dos países es necesario entender el contexto político, social y cultural de cada uno de ellos. Me gustaría preguntaros cómo se organiza la Administración Pública en Finlandia, ¿está tan descentralizada como en España?

En nuestro país el reparto de competencias hace que el acuerdo sea complejo. Eso y la tradición que arrastramos en cada comunidad autónoma son la causa

de tan grandes diferencias. También nos gusta hacer las cosas a nuestra manera (y tenemos competencias para ello) y nos cuesta ponernos de acuerdo en temas en los que se debería buscar un consenso, como son el acceso a la cultura, la sanidad o la educación. La polarización que sufrimos no hace sino profundizar en esas diferencias.

Desde luego, sería deseable lograr un acuerdo en determinados temas, como establecer un umbral de población para exigir la prestación de servicio de biblioteca en municipios a partir de 2.000 habitantes, como pide el Grupo de Trabajo “Plan de Especial Atención al Medio Rural” del *Consejo de Cooperación Bibliotecaria*, o exigir una inversión mínima por habitante. La realidad de cada territorio es tan distinta que no resulta tarea fácil. Quienes trabajamos en la universidad recordamos la oposición inicial a la financiación del nuevo profesorado por parte del Estado a través del Programa María Goyri o la falta de voluntad en algunas comunidades autónomas para destinar un mínimo del 1% del PIB a las universidades, como establece la LOSU.

Difícil no significa imposible: coincido con vosotros en que sería deseable una mayor participación del Estado en la financiación de las bibliotecas públicas, que soporta fundamentalmente la Administración Local, como ya señalamos en el informe Fesabid *Las bibliotecas públicas en España: diagnóstico tras la crisis económica*. De esta manera, se realizaría una importante función reduciendo la desigualdad en los servicios de biblioteca pública.

Natalia Arroyo-Vázquez

Universidad de Salamanca

natalia.arroyo@usal.es

Sobre la (des)centralización en España y Finlandia y sobre el umbral de población para exigir la prestación de servicio de biblioteca en municipios

Pedro Lázaro

La respuesta de Natalia me ha hecho reflexionar y ampliar información sobre dos aspectos que comento.

1. Sobre la (des)centralización en Finlandia y España

Diría que en lo concerniente a bibliotecas es bueno también tener en cuenta algunos datos sobre población y bibliotecas, puntos de servicio y/o unidades administrativas. Sigo con datos de 2023 por ser el más actual cuando empecé el ThinkEPI para datos de bibliotecas y con datos tomados de las fuentes citadas y referenciadas en el ThinkEPI:

- Finlandia cuenta con una población de 5.534.191 y España de 48.587.813. Esto es 8,7 veces más en España que en Finlandia.
- En Finlandia hay 709 puntos de servicios (son 709 según la agrupación estadística de municipios; 711 en total sin esta agrupación); en un total de 276 municipios.
- En España hay 4.590 bibliotecas con 3.701 unidades administrativas. En cuanto a municipios, contabilizo 3.336 municipios diferentes. En proporción, hay 12 veces más municipios con biblioteca en España que en Finlandia.

Creo que estas diferencias afectan en el sentido de una mayor/menor o mejor/peor (des)centralización e incluso para que se observen diferencias y dificultades en la descentralización en un país concreto, todo pese a que las regiones de Finlandia y comunidades autónomas de España sean casi las mismas en número: 19 en Finlandia y 17 en España respectivamente (en el ThinkEPI aparecen 18 en Finlandia porque la región de Åland, archipiélago al sur del país, no se incluye en el sistema de datos de bibliotecas públicas al ser una región autónoma).

Profundizando en la (des)centralización de España y Finlandia, he llegado a la herramienta *Division of Powers* del Comité Europeo de las Regiones (*European Committee of the Regions*, 2025). Incluye varias secciones, una con resultados para el *Decentralization Index*. Tal y como explican, se trata de una herramienta interactiva que ofrece una perspectiva sobre diferentes dimensiones de la descentralización (política, administrativa y fiscal) en los 27 Estados miembros de la UE. España y Finlandia están categorizados como estados miembros con competencias legislativas a nivel subnacional.

De manera general, a nivel local Finlandia está en el ranking en la posición 5/27 con un *score* de 2.3, y España la 6/27 con un *score* de 2.2. En el nivel regional, España resulta con 2,7 (posición 2/27) y Finlandia con 2,2 (4/27). Cabe resaltar que en la descentralización administrativa se incluye un punto sobre delegación de competencias. España aparece en la posición 3/27 a nivel local y en la 2/27 a nivel regional. Finlandia en la 15/27 y en la 19/27 respectivamente. Una de estas competencias es la de cultura, y a nivel local ambos países obtienen un valor de 2 que equivale a “delegación media de competencias: las autoridades locales aplican y, en ocasiones, diseñan políticas a nivel regional junto con el nivel central”. España sí que tiene resultados a nivel regional y figura con un 3, que equivale a “amplia delegación de competencias: las autoridades locales diseñan y aplican muchas políticas a nivel regional, sin intervención o con una intervención muy limitada por parte del nivel central”. Y en este nivel Finlandia aparece sin datos para la competencia de cultura (no figura con cero, sino que no aparece el ítem de cultura).

Con todo, en la comparativa con los países de Europa, no queda muy lejos en cuanto a descentralización España de Finlandia a nivel general, aunque hay mayor descentralización en España en lo referido a la dimensión política y administrativa a nivel regional. En la competencia de cultura España resulta con mayor descentralización, aunque despista la omisión del ítem de cultura a nivel regional de Finlandia.

2. Sobre establecer un umbral de población para exigir la prestación de servicio de biblioteca en municipios a partir de 2.000 habitantes

Me parece genial. Creo que muchas veces nos fijamos en municipios de más de 5.000 habitantes que no tienen aún biblioteca pública, por el artículo 26.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el deber de los municipios de más de 5.000 habitantes de prestar el servicio de biblioteca pública (*España*, 1985).

En mayo de este año leí esta noticia: “Casi una decena de entidades presentan más de 3.700 firmas para pedir una biblioteca en Perales del Río” (**Callejo**, 2025). Como dicen en la noticia, Perales del Río cuenta con una población cercana a 11.000. Es muy bueno visibilizar estos casos.

Por otro lado y sin ser un adversativo, a mí personalmente me gusta también fijarme en municipios de menos de 5.000 habitantes que cuentan con biblioteca. De aquí podría salir un estudio muy interesante: ¿Por qué municipios de menos de 5.000 habitantes apuestan por tener biblioteca pública y cómo funcionan?

Por último y aprovechando el tema, también en mayo, vi esta noticia: “El Ripollès impulsa un plan para fomentar la lectura que incluyó la apertura de bibliotecas autogestionadas” (ACN, 2025). A esta noticia el *Col·legi Oficial de Bibliotecaris i Documentalistes de Catalunya* (COBDC) reaccionó con un comunicado crítico (COBDC, 2025). El último párrafo de este comunicado dice (traducción propia):

Desde el *Colegio Oficial de Bibliotecarios y Documentalistas de Cataluña* (COBDC) queremos expresar nuestro rechazo a este tipo de iniciativas, que no sólo menoscapan la importancia de nuestra profesión, sino que contribuyen a su precarización e invisibilización en un momento ya crítico para el sector (párr. 8).

Personalmente no comparto este rechazo y no entendí el comunicado del *COBDC*, especialmente en lo relativo a las personas voluntarias de las bibliotecas autogestionadas de la noticia.

Creo que es muy ilustrativo del valor de las bibliotecas el hecho de que cuando un pueblo como municipio no tiene biblioteca, el pueblo en tanto que grupo de personas la crea, independientemente de que al inicio sea una biblioteca más basada en el paradigma informativo y no tanto en el social-creador. Otra cosa es luchar por que municipios concretos con poca población tengan biblioteca. A eso sí que me apunto con el *COBDC* y con quien sea.

Referencias

- ACN (2025). "El Ripollès impulsa un pla per fomentar la lectura que inclou l'obertura de biblioteques autogestionades". *Cultura 21*, 26 mayo.
<https://cultura21.cat/noticies/el-ripolles-impulsa-un-pla-per-fomentar-la-lectura-que-inclou-lobertura-de-biblioteques-autogestionades>
- Callejo, David** (2025). *Casi una decena de entidades presentan más de 3.700 firmas para pedir una biblioteca en Perales del Río. Cadena Ser.*
<https://cadenaser.com/cmadrid/2025/05/21/casi-una-decena-de-entidades-presentan-mas-de-3700-firmas-para-pedir-una-biblioteca-en-perales-del-rio-ser-madrid-sur>
- COBDC** (2025). *Comunicat del COBDC sobre la gestió de biblioteques amb voluntariat al Ripollès.*
<https://cobdc.org/comunicat-del-cobdc-sobre-la-gestio-de-biblioteques-amb-voluntariat-al-ripolles/>
- España (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
<https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>
- European Committe of the Regions* (2025). *Division of Powers.*
<https://cor.europa.eu/en/our-work/division-of-powers>