

Dictamen n.º: **584/25**

Consulta: **Consejero de Cultura, Turismo y Deporte**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **05.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de noviembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Cultura, Turismo y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, en relación con el *“Proyecto de orden, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se aprueban los programas funcionales, estándares y condiciones técnicas de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de octubre de 2025, ha tenido entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de orden citado en el encabezamiento, firmada por el consejero de Cultura, Turismo y Deporte.

A dicho expediente se le asignó el número 544/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica

Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto la aprobación de los programas funcionales aplicables a los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada se compone de catorce artículos, con una disposición adicional y una disposición final, además de dos anexos, con arreglo a la siguiente estructura.

-Artículo 1, referido al objeto.

-Artículo 2, en el que se establece el ámbito de aplicación.

-Artículo 3, regulador de las condiciones de aplicación de los programas funcionales de los anexos, estándares y condiciones técnicas.

-Artículo 4, en el que se contienen una serie de definiciones.

-Artículo 5, referido a las condiciones técnicas generales y estándares cualitativos en la aplicación de los programas funcionales del anexo segundo.

-Artículo 6, regulador de las condiciones técnicas y estándares cualitativos de accesibilidad en la aplicación de los programas funcionales del anexo segundo.

-Artículo 7, en el que se regulan las condiciones técnicas y estándares cualitativos lumínicos, acústicos y energéticos en la aplicación de los programas funcionales del anexo segundo.

-Artículo 8, relativo a las condiciones técnicas y estándares cualitativos de seguridad en la aplicación de los programas funcionales del anexo segundo.

-Artículo 9, regulador de los elementos y áreas de los programas funcionales de los anexos destinadas a público adulto.

-Artículo 10, referido a los elementos y áreas de los programas funcionales de los anexos destinadas a público infantil y juvenil.

-Artículo 11, regulador de los elementos y áreas de los programas funcionales de los anexos destinadas a zonas comunes y servicios interiores.

-Artículo 12, referido a dimensionamiento de la capacidad de almacenamiento de las colecciones y características técnicas del mobiliario destinado a fondos.

-Artículo 13, en el que señalan los estándares cuantitativos e indicadores en los que se basan los programas funcionales de los anexos.

-Artículo 14, que viene referido a los programas funcionales y estándares cuantitativos.

-Disposición adicional única, en relación con el régimen especial de las bibliotecas en funcionamiento.

-Disposición final única, que establece la entrada en vigor.

-Anexo I: parámetros globales de acuerdo con los estándares técnicos a los responden los programas funcionales y porcentajes de áreas funcionales y de servicio en dichos programas.

-Anexo II: programas funcionales aplicables a los proyectos de instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos:

Documento n.^o 1: primera versión del proyecto de orden.

Documento n.^o 2: primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), de fecha 13 de diciembre de 2024, elaborada por el director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español.

Documento n.^o 3: informe de la directora general de Atención a Personas con Discapacidad, de 19 de diciembre de 2024.

Documento n.^o 4: informe de impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, de 20 de diciembre de 2024.

Documento n.^o 5: informe del subdirector general de Arquitectura, de 20 de diciembre de 2024.

Documento n.^o 6: informe de la directora general de Vivienda y Rehabilitación, de 23 de diciembre de 2024.

Documento n.^o 7: informe de impacto por razón del género, fechado el 26 de diciembre de 2024.

Documento n.º 8: informe de coordinación y calidad normativa, con fecha de 27 de diciembre de 2024.

Documento n.º 9: informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 27 de diciembre de 2024.

Documento n.º 10: segunda versión del proyecto de orden.

Documento n.º 11: segunda versión de la MAIN, del director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, de fecha 24 de febrero de 2025.

Documento n.º 12: informe del director general de Presupuestos, de 10 de marzo de 2025.

Documento n.º 13: tercera versión de la MAIN, elaborada por el director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, con fecha 15 de marzo de 2025.

Documento n.º 14: Resolución del director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas, de fecha 17 de marzo de 2025.

Documento n.º 15: Publicación de la resolución anterior en el Portal web de la Comunidad de Madrid.

Documento n.º 16: escrito por el que se otorga audiencia directa a la Federación de Municipios de Madrid, fechado el 18 de marzo de 2025.

Documento n.º 17: Acuse de recibo del escrito anterior, del que resulta que la fecha de acceso al contenido de la notificación fue el mismo 18 de marzo de 2025.

Documento n.º 18: informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 23 de abril de 2025.

Documento n.º 19: cuarta versión de la MAIN, elaborada por el director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, con fecha 29 de abril de 2025.

Documento n.º 20: informe de la directora general de Recursos Humanos, de 27 de junio de 2025.

Documento n.º 21: informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, fechado el 16 de julio de 2025.

Documento n.º 22: informe del director general de Reequilibrio Territorial, de 6 de agosto de 2025.

Documento n.º 23: tercera versión y definitiva del proyecto de orden.

Documento n.º 24: quinta versión de la MAIN, del director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, con fecha de 17 de septiembre de 2025.

Documento n.º 25: informe relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, elaborado por el consejero de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 1 de octubre de 2025.

Documento n.º 26: certificado, de 1 de octubre de 2025, de la secretaria general del Consejo de Gobierno, relativo al informe del consejero de Cultura, Turismo y Deporte previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento n.º 27: sexta y definitiva versión de la MAIN, elaborada por el director general de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, con fecha 8 de octubre de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*” y a solicitud del consejero de Cultura, Turismo y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: “*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*”.

El presente proyecto participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo, aunque se articule en forma de orden, ya que se trata de una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla lo dispuesto en la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 7/2023), por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

Sobre la posibilidad de que una orden desarrolle directamente una ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, señala que: “*la atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio*”.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) “*la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley*”.

El Consejo de Estado, en su dictamen 1268/2024, de 18 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en*

un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”. Sobre la intervención del Consejo de Estado en relación con las normas reglamentarias se ha pronunciado en un sentido parecido la reciente Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1097/2024, de 20 de junio (recurso 72/2023).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

La Constitución Española, en su artículo 44.1, reconoce que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Por su parte, el artículo 149.2 señala que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas de acuerdo con ellas. Asimismo, el artículo 149.1.28 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva sobre 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. En dicho marco competencial el Estado aprobó la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/2016, de 20 de octubre, señala que: “(...) *el punto de partida acerca de la distribución competencial en materia de cultura es la existencia de competencias concurrentes entre Estado y Comunidades Autónomas, tal como hemos señalado desde la STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, lo que justifica la intervención estatal en esta materia ex art. 149.2 CE. Según esta doctrina, reiterada en numerosas ocasiones, entre ellas en la STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b), esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente*”.

La Comunidad de Madrid, por su parte, ha asumido la plenitud de la función legislativa en materia de archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes y demás centros de depósito cultural o colecciones deanáloga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal, patrimonio histórico, así como en materia de fomento de la cultura, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 18, 19 y 20 del artículo 26.1.1. de su Estatuto de Autonomía.

Así mismo, por el Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cultura, se traspasaron determinadas funciones y servicios en materia de cultura de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, entre las que se

encontraban las relativas al fomento y difusión de la cultura a través del libro y de la lectura, incluyendo un conjunto de acciones de apoyo, como el impulso a la creación literaria, la promoción del libro y del hábito de la lectura.

Dentro de este marco competencial fueron promulgadas, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y la Lectura de la Comunidad de Madrid y la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid, normas ambas que han sido derogadas por la ya referida Ley 7/2023, que establece el nuevo marco normativo en la materia.

En concreto, y en lo que interesa a este dictamen, el artículo 34.2 de la Ley 7/2023 establece que “*los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de una instalación bibliotecaria deberán ser comunicados, en fase de anteproyecto, por las entidades titulares a la dirección general competente en materia de bibliotecas, que comprobará que se adecuan a los programas funcionales aprobados mediante orden de la Consejería competente en materia de bibliotecas, recogidos, además, en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura y resto de normativa técnica. En el caso de las instalaciones municipales, la resolución de la citada dirección general se emitirá con carácter de recomendación, que, en el caso de no atenderse, deberá motivarse debidamente*”.

Por otra parte, al artículo 1 del Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, atribuye al titular de la consejería, como órgano superior de la Administración de la Comunidad de Madrid, el desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de cultura, turismo y deporte.

Igualmente, el mismo precepto recuerda que le corresponden las atribuciones que, como jefe de su departamento, se recogen en el artículo

41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid que, en su letra d), le habilita para ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Formalmente, el artículo 50.3, segundo párrafo, de la misma Ley 1/1983, de 13 de diciembre, también resulta de aplicación al caso, al indicar que adoptarán la forma de «orden» las disposiciones y resoluciones de los consejeros en el ejercicio de sus competencias y que irán firmadas por su titular.

Por tanto, según lo señalado, el proyecto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal, ostentando la Comunidad de Madrid título competencial para dictarla a través del ejercicio por parte del consejero de Cultura, Turismo y Deporte de la potestad reglamentaria que le corresponde.

No obstante, ello, hemos de hacer referencia a continuación al alcance de esta habilitación contenida en el apartado 2 del artículo 34 de la Ley 7/2023, al que nos acabamos de referir, y ello exige saber qué debemos entender por programas funcionales.

Pues bien, en este sentido, la Ley 7/2023, lejos de definirlos, sólo se refiere a ellos en su artículo 34.2 ya señalado. Sin perjuicio de ello, una interpretación sistemática de determinados preceptos de esta Ley 7/2023 nos puede permitir entender el alcance de tales programas funcionales.

En efecto, según resulta del 34.2 de la Ley 7/2023, los programas funcionales están recogidos en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura junto al resto de normativa técnica, señalando el apartado 2 del artículo 29 que este Mapa “*es el instrumento de planificación bibliotecaria estratégica y operativa en el que se recogen los servicios bibliotecarios públicos, las necesidades de lectura pública y los módulos de servicio correspondientes a los distintos núcleos de población*”, y añadiendo su apartado 3 que el mismo “*facilitará los estándares y parámetros mínimos y*

óptimos para dimensionar los espacios, los equipamientos, las colecciones, los servicios básicos y los recursos humanos a partir de los cuales se defina una estructura teórica”.

En este sentido, en la página web del Servicio de Bibliotecas de la Generalitat de Catalunya se señala que “*el programa funcional define, en base a la legislación vigente y a los estándares aplicables los servicios que debe ofrecer la biblioteca y el dimensionado de los recursos requeridos para la prestación de estos servicios, de acuerdo con las especificidades y necesidades del municipio, distrito o barrio donde se ubica:*

Identifica las necesidades a partir del estudio del entorno y, de manera consecuente, establece los objetivos de servicio de la biblioteca pública.

Responde a estas necesidades posicionando la biblioteca en el contexto de su realidad y ofreciendo soluciones mediante un repertorio adecuado de servicios.

Concreta los recursos (humanos, de espacio y equipamiento, presupuestarios, etc.) que harán viable el proyecto y que permitirán el correcto mantenimiento posterior, de acuerdo con los patrones definidos por los estándares”.

En esta misma línea, la MAIN señala que “*la finalidad del proyecto de orden es aprobar los programas funcionales que han de aplicarse a los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, así como los estándares cuantitativos sobre los que se asientan y las condiciones técnicas de carácter general (iluminación, condiciones acústicas y espaciales, accesibilidad, mobiliario, entre otras) para la ejecución de tales proyectos*”, y ello de conformidad con el proyecto de orden remitido, en el que se identifican, por un lado, los programas

funcionales contenidos en el anexo II, de acuerdo con los estándares cuantitativos que en el mismo se recogen, y por otro, los estándares cualitativos y las condiciones técnicas que se establecen en los artículos 5 a 12.

De acuerdo con lo señalado, y siguiendo un criterio similar al de la Abogacía General, podemos entender que los programas funcionales conforman el documento en el que se determinan los estándares cuantitativos (contenidos en el anexo II del proyecto de orden), así como las condiciones técnicas y los estándares cualitativos (recogidos en el articulado) necesarios para definir y dimensionar la biblioteca en el correspondiente proyecto arquitectónico.

Entendido así el alcance de los programas funcionales y teniendo en cuenta que, como ya hemos señalado, la habilitación contenida en el artículo 34.2 solo alcanza a éstos, podemos concluir que cualquier materia regulada en el proyecto de orden que exceda de esta habilitación debe ser suprimida, sin perjuicio de que la misma pueda ser objeto de regulación a través de decreto de Consejo de Gobierno, al que le corresponde, según resulta de la disposición final primera de la Ley 7/2023, “*dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente ley*”.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Ha de estarse al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 52/2021).

Asimismo, debe considerarse la mencionada LPAC, si bien, precisando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado

inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma; en particular, y por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*” y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de Transparencia.

Este Plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 Decreto 52/2021.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, se ha aprobado el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura en el que proyecto de orden analizado lógicamente no se encuentra recogido ya que, como hemos señalado, contiene únicamente las propuestas normativas que las consejerías prevén elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno.

Respecto a la evaluación *ex post*, se prevé, conforme al epígrafe 10 de la MAIN, en relación al proyecto que nos ocupa, que:

«Se realizará un análisis de los resultados de la aplicación de la norma, y evaluación posterior prevista en el artículo 6.1 i) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, estando a lo dispuesto en los artículos 3.3, 3.4 y 13 del citado Decreto.

Los programas funcionales contenidos en el anexo segundo, así como los estándares cuantitativos en los que se basan, aprobados en este proyecto de orden se incorporarán, tal como prevé el artículo 34 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, al Mapa de la Red constituyendo el precepto contenido en el artículo 29.3 como “modelos de biblioteca pública y redes de bibliotecas que se quiere impulsar desde la Comunidad de Madrid. Facilitará los estándares y parámetros mínimos y óptimos para dimensionar los espacios, los equipamientos, las colecciones, los servicios básicos y los recursos humanos a partir de los cuales se defina una estructura teórica. En este sentido, se recomendarán los servicios más adecuados para cada tipo de centro bibliotecario”.

Dicho Mapa de la Red, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29.1, requiere una revisión quinquenal. Dicha revisión reflejará la evolución de los servicios públicos de lectura de la región y el grado de adecuación de los servicios existentes en ese momento al estándar o recomendación del Mapa de la Red basado en los programas funcionales del anexo segundo, por lo que dicha revisión se basará en una evaluación de la aplicación de los mencionados programas funcionales del anexo segundo de la orden a los servicios en los proyectos de creación, remodelación, ampliación o mejora a partir del estudio del número de proyectos en los que se han aplicado y la evolución de los indicadores tales como superficie por habitante, puestos por habitante, puestos informáticos por habitante o documentos por habitante y el grado de adecuación al estándar fijado,

así como otros indirectos que pudieran estudiarse derivados del rendimiento de los servicios tales como préstamo por habitante, usuarios inscritos respecto al total de la población, visitas por habitante, entre otros».

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

Se hace constar en la MAIN que “*la norma no tiene impacto económico dado que no implica la asunción de ninguna contraprestación económica y de ella no se deriva consignación presupuestaria alguna ni trasferencias de crédito entre las instituciones. La aplicación de lo dispuesto en la norma no supone coste alguno para la Comunidad de Madrid, que no asume entre sus competencias la de aplicación de los programas funcionales a proyectos de equipamientos, puesto que la dotación de equipamientos corresponde al municipio en virtud del artículo 26.1.b) de la Ley 7/1958, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*”^l. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021, en relación con el artículo 60.3 de la LTPCM se ha prescindido del trámite de consulta pública.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, en virtud de las competencias que le corresponden, según el artículo 5.3 del Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado seis memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, todas ellas por la

mencionada Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español. Por orden cronológico, vienen fechadas el 13 de diciembre de 2024 y el 24 de febrero, 15 de marzo, 29 de abril, 17 de septiembre y 8 de octubre de 2025.

Atendiendo a la última MAIN aprobada, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta, el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene, en su apartado 8, una referencia al impacto económico y presupuestario, señalando que la misma no conlleva impacto económico careciendo de impacto respecto de la unidad de mercado.

Así mismo, advierte que no tiene impacto económico presupuestario en la Hacienda de la Comunidad de Madrid, ya que no implica la asunción de ninguna contraprestación económica ni transferencia de fondos alguna a los titulares de los centros objeto de los proyectos, toda vez que la aplicación de los programas funcionales contenidos en el anexo segundo del proyecto de orden formará parte, exclusivamente, de las iniciativas municipales que así lo consideren oportuno en el ejercicio de la autonomía municipal y de las competencias propias.

Se añade además que los programas funcionales que se contienen en el anexo segundo de la orden no son nuevos en cuanto a las superficies y el dimensionamiento que diseñan, sino que vienen siendo de aplicación habitual en los proyectos de equipamientos bibliotecarios en la Comunidad de Madrid, dado que se fundamentan en estándares propuestos desde hace décadas a nivel nacional e internacional.

En lo que se refiere a un posible impacto en el capítulo 1, gastos de personal, la implantación de la orden se realiza de acuerdo con las

dotaciones de personal existente en el capítulo I del programa presupuestario correspondiente.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales, a los que alude el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021.

Incluye así la mención al impacto por razón del género, con cita del informe emitido por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 26 de diciembre de 2024, donde se informa que se prevé que la norma proyectada tenga un impacto positivo por razón de género y que, por tanto, incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, este impacto se ha analizado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en informe de 20 de diciembre de 2024, en el que se señala que la norma proyectada “*es susceptible de generar un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia, en la medida que fomenta y promueve el acceso a la cultura de la infancia y la adolescencia a través de la inclusión de Áreas para usuarios infantiles y juveniles, bebeteca y espacio joven en los programas funcionales que fijan las condiciones técnicas y estándares a los que se adecuarán los proyectos de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid*”.

En relación con otros posibles impactos, la MAIN señala que de la propuesta no se derivan impactos jurídicos, ambientales o económicos apreciables, no afectando al orden competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en cuanto a las condiciones de los mismos, tales como eficiencia energética, accesibilidad y seguridad, se atiene a la normativa vigente de aplicación en estas materias.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en los términos anteriormente reflejados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se emitió informe, el 27 de diciembre de 2024, de coordinación y calidad normativa, por la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter

meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid con fecha 16 de julio de 2025, un informe favorable, formulando diversas observaciones de carácter esencial. Según señala la MAIN, se han incorporado todas las consideraciones del informe, sustanciales o no, revisando el contenido de forma completa.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, y al no tratarse de una iniciativa normativa cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, no ha sido necesario recabar informe de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías.

De igual modo, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2025, se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos, de 10 de marzo de 2025, en el que concluye que no ve inconveniente a la tramitación del proyecto sin perjuicio de las siguientes observaciones:

«(...) en la memoria se aclara que el proyecto de orden “no establece recomendación alguna en cuanto a dotación concreta para ningún municipio respecto a la infraestructura actual o futura, que sería objeto de otra regulación”. Se advierte que esa otra regulación (que no se especifica si será el Mapa de Red u otra) será la que indique el concreto impacto presupuestario por lo que será, la que deba ser sometida a informe de la Dirección General de Presupuestos de conformidad a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, esta Dirección General de Presupuestos entiende que, los costes derivados de la aplicación del Proyecto de Orden, están

contemplados en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025 y siguientes para la Sección 04 “Cultura, Turismo y Deporte”, de conformidad con los escenarios plurianuales que para aquella Consejería ha elaborado la Consejería competente en materia de Hacienda.

En caso de no ser así, y que en un futuro nos pudiéramos encontrar ante un posible incremento presupuestario, será la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, la que detraerá de sus propios créditos el mencionado incremento».

De igual modo, ha informado favorablemente la norma proyectada, con fecha 27 de junio de 2025, la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, si bien sugiere que el proyecto regule el régimen aplicable a las bibliotecas existentes, a través de una disposición adicional o transitoria según corresponda, y condicionado ese informe favorable a que se incluya en la MAIN que la implantación de la orden se realizará de acuerdo con las dotaciones de personal existente en el capítulo I del programa presupuestario correspondiente. Ambas observaciones han sido atendidas.

6.- El artículo 8.5 del Decreto 52/2021 señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este expediente, al que se ha unido el informe de 23 de abril de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería Cultura, Turismo y Deporte.

7.- El texto, durante su tramitación, ha sido sometido al análisis potestativo de diversos centros directivos. En concreto, constan en el expediente: (i) informe de la directora general de Atención a Personas con Discapacidad, de 19 de diciembre de 2024, en el que no formula observaciones; (ii) informe del subdirector general de Arquitectura, de 20 de diciembre de 2024, en el que, por un lado, en relación con la solicitud

de informe de observaciones al proyecto de orden dirigida al Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, advierte que dicho Consejo no tiene atribuidas competencias para la emisión de este informe y, por otro, adjunta el informe sin observaciones emitido por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación en atención a sus competencias en materia de accesibilidad universal y eliminación de barreras arquitectónicas, fechado el 23 de diciembre de 2024; (iii) informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 27 de diciembre de 2024, del que no resultan observaciones y (iv) informe del director general de Reequilibrio Territorial, de 6 de agosto de 2025, en el que manifiesta que, en virtud de la disposición derogatoria única de la ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para el Desarrollo Equilibrado en materia de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, no le corresponde la emisión del informe solicitado.

8.- Los artículos 133.2 de la LPAC, 16.b) de la LTPCM y 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que la documentación asociada al proyecto de decreto que nos ocupa ha estado publicada en el apartado Normativa y Planificación > Audiencia e Información del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el periodo establecido para formular alegaciones, desde el 19 de marzo y hasta el 8 de abril de 2025. Así mismo, mediante escrito de 18 de marzo de 2025, se otorgó audiencia directamente a la Federación de Municipios de Madrid, por considerar que agrupa o representa a entidades cuyos derechos o intereses legítimos

se pueden ver afectados por la norma. No consta que se haya presentado alegación alguna al proyecto de orden que nos ocupa.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico, si bien, con carácter previo a este análisis es necesario advertir que basta realizar una simple comparación entre el texto del proyecto de orden sometido al trámite de audiencia e información públicas, que fue también el que se remitió a la Abogacía General para su informe, y el que ha sido enviado para dictamen de esta Comisión, para apreciar un importante número de modificaciones entre un texto y otro.

Es cierto que el texto que nos ha sido remitido incorpora las observaciones de la Abogacía General, pero también incluye aspectos, como se señalará posteriormente en este dictamen, que no se contenían en el proyecto sometido al trámite de audiencia e información públicas, lo cual contraviene los principios de seguridad jurídica y transparencia que acoge, como principios de buena regulación, el artículo 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Entrando ya en el contenido de la norma, nos referiremos en primer lugar a su título que, de conformidad con lo que hemos señalado en cuanto al alcance de la habilitación del artículo 34.2 de la Ley 7/2023 y siguiendo la sugerencia de la Abogacía General, hace referencia a los “*programas funcionales, estándares y condiciones técnicas*”, indicando, de acuerdo con la directriz 7 del Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005), de manera clara y concisa el contenido y objeto del texto normativo.

El proyecto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por 14 artículos, una disposición adicional, una disposición final y dos anexos, con la estructura ya referida anteriormente.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 2005. De esta manera, describe el objeto y la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos, e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. En cualquier caso, debe recordarse que, de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva *“resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto”* y *“se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas”*.

Al respecto, y siguiendo el criterio señalado por esta Comisión, entre otros, en el Dictamen 444/25, de 24 de septiembre, no resulta necesaria una exhortación como la que el texto realiza, correspondiendo a la MAIN y no a esta parte expositiva del proyecto analizar de modo tan extenso y preciso la nueva regulación que incorpora la parte dispositiva, resultando innecesario reproducir el contenido de todos aquellos artículos de la Ley 7/2023 que, de algún modo, se refieran o guarden relación con el proyecto.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y trasparencia.

En cuanto a la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, se observa que, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, no es preciso indicar todos y cada uno de los trámites de los informes, sino solo los más relevantes, como pueden ser el informe de la Abogacía General y los trámites de audiencia e información pública.

Procede seguidamente entrar en el análisis del articulado en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El artículo 1 viene referido al objeto del proyecto de orden señalando sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. El objeto de esta orden es la aprobación de los programas funcionales contenidos en su anexo segundo, aplicables a los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los estándares técnicos de carácter cuantitativo a los que responden dichos programas funcionales. Estos estándares cuantitativos se establecen en los anexos de la orden, así como los estándares cualitativos y las condiciones técnicas generales para su ejecución recogidas en el articulado.

2. Para la definición de los programas funcionales se establecen los parámetros cuantitativos de superficie, puestos informáticos y de lectura, así como las colecciones en distintos formatos, en razón de las áreas de servicio interno y de acceso público destinadas a los distintos segmentos de usuarios. También se cuantifican espacios de circulación e instalaciones. Contenidos todos estos espacios en los programas funcionales, conforme a los mismos se define el modelo de biblioteca pública del Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura (en adelante Mapa de la Red), así como la base del dimensionamiento de espacios, equipamientos, colecciones y servicios siguiendo lo especificado en el artículo 29.3 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, para su incorporación a dicho Mapa de la Red”.

Se sugiere dar una nueva redacción a estos dos apartados, partiendo del alcance concreto de los programas funcionales, en los términos que ya hemos reseñado, de manera que esta redacción pueda tenerse en cuenta

en la de otros artículos y se eviten reiteraciones innecesarias, de modo que, en la medida de lo posible, se dé cumplimiento a lo previsto en la directriz 101 del Acuerdo de 2005 según la cual normas deben redactarse evitando “*todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma*”.

Así mismo, en relación con estos apartados 1 y 2 del artículo 1, debemos advertir que posteriormente, en el apartado 1) del artículo 4, el proyecto de orden define “*programa funcional*”, por lo que se sugiere eliminar la definición del artículo 4.1), sin perjuicio de que aquellas cuestiones que en él se contengan y se consideren necesarias, se incorporen en una única definición lo más clara y sencilla posible en el artículo 1.

Los apartados 3 y 4 de este artículo 1 vienen referidos, respectivamente, a los informes sectoriales preceptivos a los que se refiere el artículo 23. d) de la Ley 7/2023 y a las resoluciones emitidas por la dirección general competente en el caso de las instalaciones municipales del artículo 34.2 *in fine* de la Ley 7/2023.

Desde un punto de vista sistemático, y teniendo en cuenta la directriz 28 del Acuerdo de 2005 según la cual “*los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*”, el contenido de estos apartados 3 y 4 parece más propio del artículo 3, relativo a las condiciones de aplicación de los programas funcionales. En este sentido, debemos advertir que este artículo 3 del proyecto de orden regula en sus apartados 2 y 3 estas materias.

Se sugiere, por tanto, suprimir los apartados 3 y 4 de este artículo 1 e incorporar su contenido, en la medida en que no sean reiterativos, en los apartados 2 y 3, respectivamente, del artículo 3.

El artículo 2 del proyecto de orden regula el ámbito de aplicación y lo hace señalando que “*los programas funcionales contenidos en el anexo segundo de esta orden tienen su ámbito de aplicación en los centros integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid recogidos en el artículo 28, apartados a), b) y c), de la Ley 7/2023, de 30 de marzo*”.

Sin embargo, en la exposición de motivos se señala que “*La presente orden fija también su ámbito de aplicación, Dicho ámbito es coincidente con el del Mapa de la Red, en relación al mismo, y se extiende a los centros que soliciten informes sectoriales y resoluciones de la dirección general competente en virtud del artículo 34.2., según el señalado concepto de biblioteca pública, y de los centros recogidos en el artículo 28 y 30 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo*”. Por ello, y con el objeto de evitar dudas interpretativas, se sugiere unificar las referencias que respecto al ámbito de aplicación se hacen en el proyecto de orden.

El artículo 3 aparece bajo el título “*Condiciones de aplicación de los programas funcionales de los anexos, estándares y condiciones técnicas*”.

El apartado 1 de este artículo 3 establece que “*la aplicación de la presente orden a los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de equipamientos bibliotecarios comprende los programas funcionales incluidos en los anexos, los estándares cuantitativos y cualitativos, así como la presencia y dimensionamiento de las áreas de servicio, los elementos y equipamientos, la distribución funcional y las condiciones técnicas desarrolladas en el articulado*”. Se sugiere simplificar en lo posible la redacción de este apartado y, en particular, suprimir la expresión “*así como la presencia y dimensionamiento de las áreas de servicio, los elementos y equipamientos, la distribución funcional*”, haciéndose solo referencia a los estándares cuantitativos contenidos en el anexo II y los estándares cualitativos y condiciones técnicas desarrolladas en el articulado.

El apartado 2, al que como ya hemos señalado, podría incorporarse, en su caso, redactado de una forma más clara y sencilla, el apartado 3 del artículo 1, viene referido a los informes sectoriales preceptivos sobre la creación y mejora de nuevos equipamientos que, según establece el artículo 23.d) le corresponde hacer a la Comunidad de Madrid, a través de la dirección general competente en materia del Libro y la Lectura.

Conviene en primer lugar advertir que esta regulación no se contenía en el texto sometido a audiencia e información públicas, por lo que deberá tenerse en cuenta lo que ya se ha señalado al efecto en este dictamen.

En relación con el contenido de este apartado, y teniendo en cuenta la habilitación contenida en el artículo 34.2 de la Ley 7/2023, se considera que existen en el mismo cuestiones que parecen más bien constituir un desarrollo o aclaración de lo determinado en el artículo 23.c) de la Ley 7/2023, excediendo, por tanto, los límites de la habilitación consignada, por lo que deben suprimirse.

En este sentido, no tiene cabida el que se señale que “*para el resultado del informe se considerará que el proyecto no cumple el programa funcional de aplicación en el caso de tener una superficie de uso bibliotecario inferior en más de un 15 % a la del programa funcional de aplicación*”, toda vez que la habilitación va referida a la aprobación de los programas funcionales, pero no a la concreción de las condiciones que determinan cuándo ese programa funcional se considera cumplido o no, por lo que deberá suprimirse esta referencia.

Esta observación es esencial.

El apartado 3 del artículo 3 establece la aplicación de los programas funcionales, los estándares y las condiciones técnicas contenidos en el proyecto de orden a la resolución que ha de emitir la dirección general competente en materia de Bibliotecas en el caso de instalaciones

municipales, que se emitirá con carácter de recomendación y que, en el caso de no atenderse, deberá motivarse debidamente.

Los apartados 4 y 5 del artículo 3 desarrollan de manera correcta la integración de los programas funcionales en el mapa de la red, de conformidad con lo que al efecto establece el artículo 34.2 de la Ley 7/2023.

El artículo 4 recoge una serie de definiciones “*a los efectos de la presente orden*”. Según la directriz 17 del Acuerdo de 2005, estas definiciones deberán ser las “*necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados*”, siendo “*directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma*”.

Todas las definiciones que se establecen en este artículo 4 se refieren a conceptos que efectivamente se contienen en el proyecto de orden y que facilitan su comprensión. Debemos, no obstante, hacer las siguientes observaciones.

En primer lugar, y en los términos que ya hemos señalado, deberá suprimirse en el apartado l) la definición de “*programa funcional*”.

En segundo lugar, debemos referirnos a las definiciones que se hacen de los diferentes tipos de bibliotecas en los apartados e) biblioteca central; f) biblioteca de barrio; g) biblioteca de distrito y; h) biblioteca municipal.

La categorización de los diferentes tipos de biblioteca viene establecida en el apartado 1 del artículo 30 de la Ley 7/2023, conforme al cual:

“1. *Según su ámbito de actuación, las bibliotecas y servicios bibliotecarios de la Red podrán ser:*

- a) *Bibliotecas centrales urbanas, de titularidad autonómica o municipal.*
- b) *Bibliotecas de distrito.*
- c) *Bibliotecas municipales.*
- d) *Bibliotecas de barrio.*
- e) *Centros de lectura.*
- f) *Servicios de Extensión Bibliotecaria y otros servicios transversales”.*

Sin embargo, la Ley 7/2023 no define ninguna de estas categorías, limitándose a establecer en relación con las bibliotecas centrales en el apartado 4 de su artículo 30 que “*en los municipios de más de veinte mil habitantes, se promoverá la formación de redes de bibliotecas municipales en las que una de ellas hará la función de biblioteca central*”.

Por tanto, y sin perjuicio de que, como se señala expresamente en el artículo 4 del proyecto de orden, esas definiciones lo son “*a los solos efectos de la misma*”, deberán suprimirse de ellas todas aquellas cuestiones que, siendo de carácter organizativas, van más allá del objeto de la orden, y que suponen, por tanto, una extralimitación de la habilitación contenida en el artículo 34.2 de la ley 7/2023.

En este sentido deberán suprimirse, (i) en relación con las bibliotecas centrales (apartado e) que “*coordinan servicios de extensión bibliotecaria, puntos de servicio temporales o fijos, programaciones culturales específicas y cualesquiera acciones de gestión de la red*”; (ii) respecto de las bibliotecas de barrio (apartado f), que “*establecen relaciones de cooperación con organizaciones ciudadanas de su área*”; (iii) en las bibliotecas de distrito (apartado g) que “*pueden coordinar servicios de extensión bibliotecaria, puntos de servicio temporales o no, programaciones*

culturales específicas y cualesquiera acciones de gestión y de servicio” y; (iv) en relación con las bibliotecas municipales (apartado h), que “debido a su autonomía, reúne en sí misma, y en su programa funcional, los servicios básicos de una biblioteca pública, de gestión y de servicio público de lectura de proximidad”.

Esta observación es esencial.

Los artículos 5 a 12, como de sus propios títulos resulta, tienen un carácter eminentemente técnico, excediendo su análisis del que corresponde hacer a esta Comisión en función de las competencias que le corresponden, de conformidad con la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo y su posterior desarrollo en el ROFCJA.

Señalar tan solo, por un lado, que a lo largo de estos preceptos se hacen, de forma correcta, continuas remisiones a normas de carácter técnico en relación con las materias a las que cada uno de estos artículos se refieren y, por otro, que los títulos de los artículos 5, 7 y 8 deberán ponerse en su totalidad en cursiva, tal y como establece la directriz 29 del Acuerdo de 2005. Por último, se advierte de la necesidad de evitar, siempre que sea lo posible, expresiones imprecisas, tales como “*cinco o seis años*”, “*en la medida de lo posible*”, “*recomendable*” o “*se procurará*”, entre otras.

El artículo 13 titulado “*Estándares cuantitativos e indicadores en los que se basan los programas funcionales de los anexos*”, refiere los estándares cuantitativos de los programas funcionales contenidos en el proyecto de orden, y lo hace contraviniendo la directriz 26 del Acuerdo de 2005, según el cual “*los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”. Así, por ejemplo, en su apartado 5 se establece que “*en cuanto a los puestos de lectura y consulta se parte de los 6,2 por cada mil habitantes y de un puesto informático por cada mil habitantes en las áreas*

por encima de los 200.000 habitantes, y se distribuyen en función del mismo criterio por tipo de biblioteca, con una graduación proporcional en función de la población”.

Se sugiere por tanto simplificar la redacción de este artículo, eliminando todas las motivaciones o explicaciones que, en cuanto a la forma de determinación de los estándares cuantitativos de los programas funcionales, en él se contienen.

El artículo 14 relaciona, de forma correcta, los distintos programas funcionales contenidos los anexos y lo hace siguiendo las observaciones realizadas al efecto por la Abogacía General.

La disposición adicional única, incorporada al proyecto de orden como consecuencia de una observación formulada por la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en su informe de 27 de junio de 2025, viene referida al régimen especial de las bibliotecas en funcionamiento, que no son objeto de aplicación en el proyecto de orden, en tanto en cuanto no cuenten con un proyecto de remodelación o ampliación.

La disposición final única determina la entrada en vigor de la orden el día siguiente al de su publicación oficial.

Ambas disposiciones son conformes con lo que, en relación con ellas, establecen las directrices 37 y siguientes del Acuerdo de 2005.

Por último, el anexo I establece los parámetros globales de acuerdo con los estándares técnicos a los responden los programas funcionales y porcentajes de áreas funcionales y de servicio en dichos programas, y el anexo II, hasta un total de veintiún programas funcionales aplicables a los proyectos de instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general y sin perjuicio de las observaciones que se han realizado a lo largo de este dictamen a las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo de 2005.

En cualquier caso, se aprecia que los artículos del proyecto son, en su gran mayoría, excesivamente largos, en contra de lo indicado en la directriz 30, sugiriéndose así mismo, de acuerdo con la directriz 101, una redacción más clara, precisa y sencilla y que respete el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitando todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma. En particular, y según resulta de esta misma directriz 101, a cuyo tenor “*se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano*”, deberá sustituirse en el artículo 4.ñ) “*puestos OPAC*” por su equivalente en castellano, “*Catálogo de acceso público en línea*”.

También deberá corregirse la coma del apartado 5 del artículo 3 y sustituirse por un punto y seguido.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procederá la aprobación del proyecto de orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se aprueban los programas funcionales, estándares y

condiciones técnicas de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 5 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 584/25

Excmo. Sr. Consejero de Cultura, Turismo y Deporte

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid