

Ref. Informe 13/2022

Artículo 8.4 Decreto 52/2021

INFORME 13/2022 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL LIBRO Y LA LECTURA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte ha remitido el anteproyecto de ley del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha de 11 de febrero de 2022, a informe de coordinación y calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del 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, de 24 de marzo) y el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que le atribuye la competencia para la emisión de dicho informe.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, especialmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, en lo que no se oponga a dicho decreto, es de aplicación el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Examinado el contenido del anteproyecto de ley referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

En la ficha resumen ejecutivo de la MAIN se señalan que los objetivos perseguidos con la presente propuesta normativa son:

Actualizar y unificar la normativa existente en la lectura, el sector del libro y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid de cara a los cambios sociales y tecnológicos presentes y futuros.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El anteproyecto de ley que se recibe para informe se estructura en una exposición de motivos, una parte dispositiva compuesta de sesenta y tres artículos integrados en un título preliminar y siete títulos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

2.2 Contenido.

El contenido del anteproyecto de ley se expone en el apartado III.1. a) de la MAIN señalando que:

El anteproyecto La presente ley se estructura en ocho títulos, disposición transitoria única, disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

El Título Preliminar, contiene las disposiciones generales, expone el objeto y ámbito de aplicación de la ley, los principios y valores que guiarán las actuaciones, y una relación de definiciones.

El Título II trata del Fomento de la lectura, desde una perspectiva abierta e integradora, y de las iniciativas para que la lectura ocupe un lugar preferente entre los hábitos culturales de los madrileños.

El Título III, dedicado a la Cadena de valor de libro, expone las medidas que afectan a los diferentes agentes que participan en el sector de libro a fin de impulsar su relevancia cultural y asegurar su viabilidad económica.

En el Título IV se dedica al Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid, así como a la Red de Servicios Públicos de Lectura: sus servicios, instalaciones, equipamientos, colecciones y profesionales de las bibliotecas integrantes del sistema.

El Título V se dedica al Patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid. Entre otras cuestiones, se regula el Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico madrileño, las colecciones públicas o privadas que lo integran, a través del Mapa del Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid.

En el Título VI se aborda la creación del Consejo madrileño del libro, la lectura y la biblioteca, que sustituye al Consejo de Bibliotecas, como órgano de consulta en materia de fomento del sector del libro, políticas bibliotecarias, lectoras y patrimoniales. Asimismo, se organizan sus cometidos como órgano asesor y su composición, tanto en plenario como en comisiones.

El Título VII establece la regulación del Depósito Legal en la Comunidad de Madrid, adecuándose a lo establecido en la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal

El Título VIII regula el régimen jurídico sancionador de la Comunidad de Madrid en la materia del Libro y en materia del Depósito Legal, determinando los órganos que ejercen la potestad sancionadora.

La Disposición transitoria única establece el régimen jurídico aplicable hasta la constitución del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas.

La Disposición derogatoria única deja sin vigencia, forma expresa, la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas y la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de fomento del Libro y la Lectura de la Comunidad de Madrid.

La Disposición final primera regula la aplicación supletoria de la normativa vigente en materia de patrimonio histórico y cultural de la Comunidad de Madrid.

La Disposición final segunda habilitación al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley.

La Disposición final tercera establece el momento de la entrada en vigor de la norma.

Se completa su contenido en el apartado III. 1. c) de la MAIN señalando las principales novedades de la regulación:

- Recoge conceptos de impulso de la lectura no existentes en la legislación anterior: la lectura en medios digitales y el establecimiento de estudios de hábitos lectores, como herramienta directriz de las actuaciones de la Comunidad de Madrid.
- Recoge la presencia de las redes sociales y futuros medios de lectura y difusión de la misma.

- Adapta las normas del precio fijo a las competencias autonómicas, dado que en la citada ley estatal confiera a las Comunidades Autónomas la facultad de instruir procedimientos sancionadores contra las vulneraciones al citado precepto.
- Se recogen, asimismo, la política de la Comunidad de Madrid con respecto al libro electrónico, como nueva forma de lectura y, también, como comercio librero.
- Recoge los conceptos y políticas sobre protección a la figura del creador, según la perspectiva actual y la normativa de protección de derechos.
- Regula la edición institucional de la Comunidad de Madrid con la finalidad de que esta sea un instrumento efectivo de difusión de sus actuaciones y se haga posible su llegada al ciudadano.
- Aborda la creación por parte de la Comunidad de Madrid de un sello de calidad de librerías como elemento de impulso y acreditación del comercio librero.
- Reconoce el papel representativo de las asociaciones profesionales del sector.
- Establece conceptos nuevos en lectura pública no recogidos en la legislación a derogar, como el carné único y la existencia de plataformas de lectura digital.
- Define y establece el Sistema madrileño de lectura pública, con sus componentes y cometidos.

Dentro del mismo, define la Red madrileña de servicios públicos de lectura.

- Se crea y regula el Mapa de bibliotecas, herramienta que permitirá a la Comunidad de Madrid, dentro de su ámbito de competencias, regular y estandarizar de manera flexible las bibliotecas públicas para un servicio óptimo al ciudadano.
- Crea una normativa actualmente inexistente sobre protección del patrimonio bibliográfico y dentro de la misma recoge el concepto de patrimonio digital, no contemplado en las normativas anteriores.
- Recoge las obligaciones de los administradores y poseedores de bienes integrantes del Patrimonio bibliográfico madrileño.
- Crea y regula el Catálogo colectivo de patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid, con indicación de sus componentes, agentes y procedimientos.
- Se amplía y reforma la presencia de órganos colegiados asesores, desde su sola competencia en materia de bibliotecas (Consejo Madrileño de Bibliotecas) a un campo de actuación mucho más amplio, creando el Consejo madrileño del Libro, la lectura y las bibliotecas, que abarca todos los campos recogidos en la nueva ley.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1. Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

El artículo 44.1 de la Constitución Española señala que «[l]os poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho».

El artículo 149.2 indica que «[s]in 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».

Al amparo de estas, y otras competencias estatales concurrentes, se dictó la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 26.1.20. de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACM), le atribuye la competencia exclusiva en materia de «[f]omento de la cultura y la investigación científica y técnica» y el artículo 26.1.18 «[a]rchivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal».

Estas competencias conllevan el ejercicio de la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española (artículo 26.2 EACM).

En uso de tal potestad, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas y la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y la Lectura de la Comunidad de Madrid.

La competencia del Consejo de Gobierno para la aprobación de anteproyectos de ley está prevista en el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Se trata, por lo tanto, de un anteproyecto de ley para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno. Puede afirmarse, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el resto de este informe, que su rango, naturaleza y contenido, se adecúan al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.2. Principios de buena regulación.

El apartado IV de la exposición de motivos hace referencia a la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

3.3. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.3.1 Observaciones generales:

(i) Los principios y objetivos generales del anteproyecto de ley se describen con detalle y precisión tanto en la exposición motivos como en su articulado. Ha de observarse, sin embargo, que los programas y actuaciones en las que se concretan están descritas en algunos preceptos, quizás, con cierta vaguedad.

Así, en ocasiones, estos se limitan a afirmar sin mayores precisiones que la Comunidad de Madrid «llevará a cabo iniciativas» para perseguir dichos objetivos, que esto se hará a través de «los mecanismos que se establezcan», o simplemente que se prestará «especial atención» a determinados acontecimientos culturales o económicos. Así, por ejemplo:

Artículo 5. *La lectura.*

1. La Comunidad de Madrid promoverá iniciativas para integrar la lectura en el lugar que le corresponde entre los principales hábitos culturales de los madrileños. Las acciones de fomento, abiertas y participativas, se dirigirán al conjunto de la población y también a sectores específicos, con especial atención a los más desfavorecidos socialmente. [...].

Artículo 10. *Otras acciones de promoción y fomento.*

[...].

2. La Comunidad de Madrid participará y colaborará, a través de los mecanismos que se establezcan, en las iniciativas culturales promovidas por ayuntamientos o asociaciones locales para el fomento de la lectura y la creación literaria, impulsando su presencia en los festivales literarios, certámenes culturales, etc., convocados en la región.

Artículo 13. *Renovación tecnológica y modernización del sector.*

[...].

La Administración regional prestará especial atención a las iniciativas que exploren nuevas vías de fomento del libro como bien cultural y económico y, en este sentido, supongan el descubrimiento de nuevas posibilidades, y su presencia en los mercados exteriores.

Artículo 19. *La distribución.*

[...].

2. Se promoverán medidas e iniciativas para que el sector de la distribución pueda acceder a programas formativos y mejorar sus cauces de relación con el resto de los integrantes de la cadena del libro y con los lectores.

Artículo 33. *Redes metropolitanas de bibliotecas públicas.*

1. La Comunidad de Madrid apoyará el desarrollo de las redes de bibliotecas públicas de la región que prestan servicio en los municipios de más 100.000 habitantes, arbitrando medidas y otros mecanismos de impulso.

De igual modo, otros preceptos tienen un contenido más apropiado para la exposición de motivos que para su articulado, y, frente a lo exigido regla 30 de las Directrices, no establecen ningún «mandato, instrucción o regla» sino que se limitan a describir un hecho o a emitir un juicio de valor. Así, por ejemplo:

Artículo 11. Sobre la cadena de valor del libro.

1. La cadena de valor del libro es el conjunto de agentes interdependientes que aportan valor desde su creación hasta su lectura, tanto los que tienen una labor intelectual como material.

Artículo 18. Las artes gráficas.

La Comunidad de Madrid reconoce la importancia del sector de las artes gráficas como componente de la cadena del libro y llevará a cabo iniciativas para facilitar su tarea, dar a conocer su labor y posibilitar su innovación.

Artículo 20. La edición institucional.

1. La actividad editorial de la Administración de la Comunidad de Madrid es una herramienta esencial para acercar la acción de las instituciones públicas a la ciudadanía.

En este mismo sentido, también en los artículos 19 y 23 se realiza un «reconocimiento» de distintos sectores relacionados con la cadena de valor del libro de forma meramente declarativa y en el artículo 11.3, también sin ningún valor normativo, se asegura que las medidas a adoptar «contribuirán a la consolidación de la excelencia de la edición madrileña».

Se sugiere, en suma, revisar el contenido del anteproyecto para dotar a su articulado de un contenido jurídico concreto, ya que las reglas jurídicas contienen mandatos, definición de conceptos, de estructuras organizativas o relaciones jurídicas, no meras declaraciones programáticas, para las que existen otro tipo de instrumentos.

(ii) El anteproyecto de ley recoge en su título V la regulación del «Patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid».

Para mejorar la motivación del anteproyecto se sugiere justificar expresamente en la MAIN las razones que llevan a regular estos aspectos, especialmente los referentes al patrimonio audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid, en este anteproyecto de ley centrado en el libro y la lectura y no en una modificación de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico, o en un texto que lo sustituya. En este sentido procede recordar que entre el 20 de julio y el 9 de agosto de 2021 estuvo abierto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el trámite de consulta pública para el «Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid», que señalaba en su memoria que uno de sus objetivos es incorporar «nuevas categorías e instrumentos de protección».

De modo similar se sugiere argumentar en la MAIN los motivos por los que no se regulan, sin embargo, un tipo de bienes, en apariencia, más similares a los bibliográficos que los audiovisuales y digitales como son los que pertenecen al patrimonio documental de la Comunidad de Madrid [regulados en artículo 49 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en el artículo 2.d) de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid el artículo 2.d) de la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid].

(iii) El anteproyecto de ley establece a la Comunidad de Madrid la obligación de aprobar distintas subvenciones y líneas de ayuda: para el fomento de la lectura (artículo 10.1), para actividades de fomento de la lectura por entidades privadas (artículo 10.2), para la renovación tecnológica y modernización del sector digital (artículo 13), para la edición de obras de interés cultural y científico [artículo 17.a)], para la asistencia de editoriales madrileñas en ferias y eventos [artículo 17.d)], por la obtención del sello de calidad (artículo 22.2), para la adquisición de fondos para centros bibliotecarios municipales (artículo 36) o para la digitalización del patrimonio cultural madrileño (artículo 52).

De igual modo, se prevé la firma de convenios para impulsar la diversidad cultural en los agentes de la cadena del libro (artículo 14.1), para la salvaguardia de los derechos de autor (artículo 14.2), con carácter genérico, con gremios y asociaciones profesionales (artículo 23) o en relación a las bibliotecas universitarias (artículo 39).

Para mejorar la justificación del anteproyecto y para poner en contexto esta labor de fomento, se sugiere incluir en la MAIN una descripción de cuáles de estas ayudas existen ya en la actualidad, describiendo sucintamente los colectivos a los que se dirigen y las cantidades que reciben, especificando expresamente cuáles son las que deberán ponerse en marcha por primera vez.

(iv) El anteproyecto de ley establece distintas obligaciones a las entidades locales, en algunos preceptos de forma muy concreta.

Así, por ejemplo, el artículo 31.2 establece que «El municipio de Madrid dispondrá de una Red Urbana Integrada de Bibliotecas Públicas» y el artículo 32.3 precisa que:

3. La Red se configura como un modelo de planificación estratégica territorial que, desde una perspectiva global y transversal de la ciudad, organiza los servicios bibliotecarios del municipio para proporcionar una estructura equilibrada en el territorio y un mejor servicio a los ciudadanos de Madrid a través del establecimiento de un esquema de cooperación que impulsará:

- a) La elaboración de un Plan Estratégico de Bibliotecas Públicas para la ciudad de Madrid, con actualización periódica cada cuatro años,
- b) La relación con otros agentes culturales, sociales y educativos de la ciudad.
- c) La adopción de una política común de desarrollo de las colecciones y campañas lectoras.
- d) La coordinación de políticas de acceso a los servicios, horarios, políticas de préstamo, acceso a los recursos electrónicos.
- e) Una imagen unificada de servicio al ciudadano.

En el artículo 31.4 se exige que, en los municipios de más de 20.000 habitantes, la planificación de las redes de bibliotecas municipales «El instrumento de planificación [sean] los Planes Municipales de Bibliotecas, elaborados y actualizados por los titulares de los centros, de acuerdo con el Mapa de Servicios Públicos de Lectura».

Se exige también, cuando los municipios dispongan de más de una biblioteca, que una de estas bibliotecas municipales haga «la función de biblioteca central».

En el artículo 35, por su parte, se establece la obligación de que la construcción y reforma de bibliotecas municipales se ajusten a lo establecido en los programas funcionales aprobados por orden del consejero, requiriéndoles además la comunicación previa de la realización de este tipo de proyectos:

Artículo 35. De las instalaciones de las bibliotecas integrantes del sistema.

[...].

3. Cualquier proyecto de creación, remodelación, ampliación o traslado de instalación deberá ser comunicado, en fase de anteproyecto, por las entidades titulares a la consejería competente en materia de Bibliotecas.

[...].

5. Los proyectos de nuevas instalaciones, así como los de ampliaciones, remodelaciones y traslados se adecuarán 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.

Por su parte, el artículo 26.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes las competencias en materia de bibliotecas, por lo que convendría incluir en la MAIN una justificación específica de la plena compatibilidad de las medidas citadas con las competencias municipales en la materia.

(v) Se sugiere la sustitución, en el conjunto del anteproyecto de ley, de la expresión «la región» por la denominación oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid que figura en el Estatuto de Autonomía que es la Comunidad de Madrid. Así, puede decirse «la Comunidad de Madrid», «nuestra Comunidad de Madrid» o «en el ámbito de la Comunidad de Madrid». De igual modo, se sugiere utilizar la expresión «Administración de la Comunidad de Madrid» en lugar de «administración autonómica» (artículo 14.2).

(vi) Debe corregirse la numeración de los títulos del anteproyecto, ya que tras el título preliminar debe comenzar el título I, y no saltar directamente al título II como se hace en la redacción actual (esta corrección debe hacerse en el índice, en la parte expositiva, dispositiva y en la MAIN).

(vii) En la regla 32 de las Directrices se establece que los *ítems* de las enumeraciones que se realicen en un artículo «En ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto».

Se sugiere, por ello, revisar el articulado conforme a dicho criterio, eliminando los sangrados ahora existentes, por ejemplo, en las enumeraciones en los artículos 1, 2, 3, 4, 44.1, 45.3, 46.2, 48, 56.2.d), 57 y 58.

Deben eliminarse también los espacios que en la versión remitida del anteproyecto se encuentran, en gran parte de sus artículos, entre el número o letra que inicia un apartado o *ítem* y el texto de la regulación.

Deben revisarse también los espacios existentes entre los distintos artículos, ya que en algunos casos esta distancia es excesiva (ver, por ejemplo, entre los artículos 46 y 47 y entre los artículos 60 y 61) y en otras demasiado escasa (por ejemplo, entre los artículos 2 y 3).

(viii) La regla 80 de las Directrices establece:

80. *Primera cita y citas posteriores.* La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Por ello, puede utilizarse la cita abreviada de la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas, en el undécimo párrafo de la tercera parte de la exposición de motivos, dado que ya se realiza la cita completa en el octavo párrafo de su primera parte.

(ix) En el apartado V de las Directrices se establece que «[e]l uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible». Se sugiere por ello escribir en minúsculas, entre otras, las siguientes palabras o expresiones: «Depósito Legal» (en el conjunto

del anteproyecto de ley), «Hábitos» (cuarto párrafo de la tercera parte de la exposición de motivos), «Fomento» (título del capítulo II del título preliminar), «Centro» (artículo 42.1), «Bibliotecas» (artículo 42.2), «Patrimonio» (undécimo párrafo de la segunda parte de la exposición de motivos, título V, artículos 44, 47.6, 49.1, 52.1, 53.2, 54.1) y «Cultura» (artículo 61.1) .

Se sugiere utilizar la expresión «Administración de la Comunidad de Madrid» siempre que se hace referencia a esta, en lugar de expresiones como «Administración autonómica» o «Administración Regional» [ver, por ejemplo, los artículos 31.3, 47.5 y 58.g)].

Se sugiere, también, que cuando no se realice mención específica a la Administración de la Comunidad de Madrid, utilizar la expresión «Administración pública», en lugar de «Administración Pública» y «Administración» o «administración» [ver, por ejemplo, los artículos 32.1, 36.4 y 58.g); <http://bit.ly/216sJQI>; <https://twitter.com/fundeu/status/338211288092123138?lang=es>].

(x) Se sugiere eliminar las referencias que en el anteproyecto se realizan a los «departamentos correspondientes (...)» de la Comunidad de Madrid (artículos 8.1, 21.3, 25.1.a) pues el concepto de departamento no está regulado en la estructura administrativa de la Comunidad de Madrid. Se sugiere concretar, por razones de seguridad jurídica, el órgano al que se haga referencia en cada ocasión (dirección general, viceconsejería, consejería...), tal y como ya se hace en distintos preceptos para referirse, por ejemplo, a la «consejería competente en materia de [b]ibliotecas» (artículos 30.4 , 35.3, 35.5, 36.4, 37.5, 41.3, 42.2, 47.3 y 50.5).

3.3.2. Observaciones a la parte expositiva, dispositiva y final del anteproyecto de ley:

(i) Respecto al título del anteproyecto de ley se sugiere, conforme a las reglas 6 y 7 de las Directrices, reflejar en este todo el contenido del anteproyecto. Se sugiere por ello sustituir:

Anteproyecto de Ley del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid.

Por:

Anteproyecto de ley del libro, la lectura, y el patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid.

(ii) Se observa cierta reiteración entre los párrafos siguientes de la exposición de motivos, cuyo contenido no es, por otro lado, plenamente coincidente:

Así, en el décimo párrafo del primer apartado de la exposición de motivo, se señala:

En este tiempo, la lectura se ha integrado en el comportamiento social y cultural de los madrileños y Madrid se ha consolidado como comunidad lectora, ocupando las primeras posiciones en el ámbito nacional, mientras el sector del libro continúa siendo una de las primeras industrias culturales de la región.

El tercer párrafo del segundo apartado de la exposición de motivos afirma, por su parte:

La Comunidad de Madrid viene ocupando, y así lo revela el estudio de Hábitos de lectura y compra de libros en la Comunidad de Madrid, la primera posición en cuanto a lectura, consolidándose como la región más lectora de España, con niveles muy homogéneos territorialmente.

Se sugiere reunir ambos párrafos en uno solo, clarificando en el mencionado en último lugar, la anualidad del estudio al que se hace referencia (existen referentes a diferentes anualidades).

(iii) Para mejorar la precisión de la redacción del artículo 1.a) se sugiere valorar la sustitución de:

Artículo 1. *Objeto.*

La presente Ley tiene por objeto:

a) La extensión social de la lectura y la regulación de su promoción, mediante el análisis de los hábitos culturales y de lectura de la región, la aprobación y la puesta en marcha de planes de actuación y de acciones de fomento.

Por:

Artículo 1. *Objeto.*

La presente Ley tiene por objeto:

- a) La extensión social de la lectura y la regulación de su promoción, mediante el impulso del análisis de los hábitos culturales y de lectura en la Comunidad de Madrid, y el establecimiento de un marco adecuado para la aprobación y la puesta en marcha de planes de actuación y de acciones de fomento.

(iv) El artículo 2 del anteproyecto establece el ámbito de aplicación de la ley limitándolo a determinados actores o sectores económicos:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta ley se aplica:

- a) A las personas, entidades y asociaciones dedicadas al fomento de la lectura y del hábito lector que estén radicadas o realicen actuaciones en la Comunidad de Madrid.
- b) A los integrantes del sector del libro de la Comunidad de Madrid, entendido este como agente cultural y económico, desde el momento de la creación y edición hasta su comercialización en cualquier tipo de soporte susceptible de lectura.
- c) A las bibliotecas y colecciones bibliográficas localizadas en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente en la materia, tanto aquellas de titularidad pública, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre las bibliotecas de titularidad estatal, como las de titularidad privada y que presten un servicio público cultural o contengan un fondo de especial valor para la Comunidad de Madrid.
- d) A las personas, instituciones y otras entidades titulares o dedicadas al patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid.

La aplicabilidad de las leyes en la Comunidad de Madrid es general dentro de su territorio, no estando restringida a los colectivos que más puedan verse afectados por ella. Efectivamente, las leyes tienen efectos generales y pueden afectar en general a la ciudadanía (por ejemplo, los tributos), o bien, pueden afectar a colectivos o ámbitos concretos (por ejemplo, el comercio), pero, en todos estos casos, su eficacia es general, sin necesidad de tener que especificar los sujetos que pueden integrar esos colectivos.

Se sugiere, por ello, valorar la supresión del actual artículo 2 del anteproyecto, o su sustitución por:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta ley será de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

(v) Para adaptarse mejor al contenido del conjunto del anteproyecto se sugiere sustituir la redacción actual del artículo 3.g):

Artículo 3. *Principios y valores.*

[...].

- g) La defensa del patrimonio bibliográfico y el conocimiento y reconocimiento del pasado de nuestra Comunidad.

Por:

Artículo 3. *Principios y valores.*

[...].

- g) La defensa del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid para el conocimiento y reconocimiento de su pasado.

(vi) Se sugiere revisar el contenido, e incluso valorar la permanencia en el anteproyecto, del artículo 4 relativo a «Definiciones», ya que este contiene tanto conceptos que posteriormente no aparecen en el articulado (por ejemplo «Centro de lectura», «Librería independiente» o «Librería-papelería»), conceptos jurídicos que posteriormente se definen y configuran en el articulado de forma no necesariamente coincidente con la de este artículo 4 (por ejemplo, «Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid», «Centro bibliotecario especializado»), palabras de uso común que no requieren una definición técnica («Biblioteca escolar», «Biblioteca universitaria») y descripciones y valoraciones sin relevancia jurídica e interpretativa (por ejemplo, respecto a las bibliotecas públicas se afirma que «contribuye[n] al desarrollo y mantenimiento de la libertad de expresión, salvaguarda de los valores democráticos y los derechos de los ciudadanos»).

En cualquier caso, de permanecer en el anteproyecto el artículo referente a las definiciones, este debería situarse con anterioridad al que regula su ámbito de aplicación, en virtud de lo establecido por la regla 19 de las Directrices, que establece las disposiciones generales de los proyectos normativos se ordenarán internamente de la siguiente manera:

- a) Objeto.

- b) Definiciones.
- c) Ámbito de aplicación.
- d) Principios y valores.

(vii) Sin perjuicio de las observaciones realizadas en el apartado 3.3.1. (a) de este informe, se sugiere sustituir, para hacerla más precisa, la actual redacción del artículo 5.1 del anteproyecto:

Artículo 5. *La lectura.*

1. La Comunidad de Madrid promoverá iniciativas para integrar la lectura en el lugar que le corresponde entre los principales hábitos culturales de los madrileños.

Por:

Artículo 5. *La lectura.*

1. La Comunidad de Madrid promoverá iniciativas para integrar la lectura como uno de los principales hábitos de los madrileños.

(viii) Para mejorar la precisión de su redacción, se sugiere sustituir en el artículo 8.1, «[...] Cada plan contendrá la planificación y temporalización de las actuaciones e irá acompañado de la memoria económica y dotación presupuestaria adecuada. [...]» por «[...] Cada plan contendrá la planificación y temporalización de las actuaciones, irá acompañado de una memoria económica y tendrá asignado una dotación presupuestaria adecuada. [...]».

(ix) Para mejorar la precisión de su redacción, se sugiere sustituir en el artículo 17. a) «Convocará ayudas a la edición de obras con el objetivo de fomentar la publicación de obras de interés cultural y científico [...]» por «Convocará ayudas a la edición de obras con el objetivo de fomentar la publicación de aquellas que tengan interés cultural y científico [...]».

(x) Para mejorar la precisión de su redacción, se sugiere sustituir en el artículo 20.2 «No entran dentro del ámbito de la edición institucional el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, los materiales [...]» por «No se considerarán como integrantes

dentro del ámbito de la edición institucional el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, los materiales [...]».

(xi) Para mejorar la precisión de su redacción, se sugiere sustituir en el artículo 20.4 «[...] que tengan por finalidad la difusión de la cultura y del patrimonio madrileños, así como obras que versen sobre [...]» por «[...] que tengan por finalidad la difusión de la cultura y del patrimonio madrileños, así como de obras que versen [...]».

(xii) En artículo 21.4 del anteproyecto se establece:

4. Se fomentarán canales de colaboración entre librerías y bibliotecas, siendo las adquisiciones realizadas por estas últimas importantes motores económicos del sector. En este sentido, las compras institucionales con destino a las bibliotecas públicas y escolares del sistema se realizarán preferentemente en las librerías de la región, de acuerdo con la normativa en materia de contratación pública y libre competencia.

Se sugiere, en el apartado de la MAIN dedicado al impacto de la ley sobre la competencia, describir los mecanismos de contratación que permitirán favorecer la asignación de contratos a empresas con determinada ubicación y tamaño, así como su compatibilidad con la normativa relativa a la libertad de mercado y libre competencia.

(xiii) El artículo 23 del anteproyecto establece lo siguiente:

Artículo 23. De las asociaciones profesionales.

La Comunidad de Madrid reconoce a los gremios y asociaciones profesionales del sector de las librerías, sin perjuicio del apoyo a otras entidades profesionales, como interlocutores válidos del mismo a la hora de establecer convenios, líneas de ayuda, programas conjuntos de actuación, organización de eventos.

De este modo, la Comunidad de Madrid reconoce, dentro de su ámbito territorial, a las asociaciones profesionales de la Comunidad, como entidades representativas a la hora de tomar las decisiones y medidas que la normativa estatal atribuye a las entidades de carácter nacional.

Se sugiere limitar el reconocimiento como interlocutores que en este precepto se hace a los gremios y asociaciones profesionales del sector de las librerías a aquellos que representen la mayoría de sus respectivos sectores en la Comunidad de Madrid.

(xiv) En el artículo 25.1.b). 5º se cita como uno de los centros integrados en el «Sistema de lectura pública» a «Las restantes bibliotecas de uso público general que se integren en el Sistema de Lectura Pública».

Se sugiere revisar la redacción de dicho precepto que ahora tiene carácter circular al establecer, sin ningún elemento distintivo adicional, que forman parte del sistema las demás bibliotecas que se integran en él.

(xv) El artículo 27.1 del anteproyecto establece:

Artículo 27. Deber de información.

1. Las personas públicas o privadas titulares o responsables de las bibliotecas y centros y servicios bibliotecarios que forman parte del Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid, deberán proporcionar a la consejería competente en materia del Libro y la Lectura la información necesaria relativa a datos sobre efectivos de personal, fondos, instalaciones, equipamientos, servicios, horarios, presupuestos, y todos los que la citada consejería considere oportunos, con la finalidad de su evaluación, difusión y análisis estadístico.

Se sugiere establecer con mayor precisión los destinatarios de las obligaciones de remisión de información establecidas en este precepto, así como matizar la discrecionalidad de la Comunidad a la hora de solicitarlos. Se sugiere para ello valorar la sustitución de su redacción actual por:

Artículo 27. Deber de información.

1. Los responsables de las bibliotecas y centros y servicios bibliotecarios que forman parte del Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid deberán proporcionar a la consejería competente en materia del Libro y la Lectura, con la finalidad de su evaluación, difusión y análisis estadístico, la información que reglamentariamente se determine en relación a su personal, fondos, instalaciones, equipamientos, servicios, horarios, presupuestos y otros análogos.

De igual modo, se sugiere sustituir en el artículo 27.2 «Las personas públicas o privadas titulares o responsables de las bibliotecas y centros y servicios bibliotecarios [...]», por «Los responsables de las bibliotecas y centros y servicios bibliotecarios [...]».

(xvi) En el artículo 27.3 se establece, en términos muy amplios, lo siguiente:

Artículo 27. Deber de información.

[...]

3. Todos los centros bibliotecarios tienen la obligación de cooperar con la Comunidad de Madrid en la recogida de datos sobre su actividad.

Se sugiere incluir expresamente en este precepto si la obligación afecta a las bibliotecas privadas, así como las características y dimensiones que han de tener para que les afecte esta obligación, y cuál es el alcance de esta.

(xvii) El artículo 30.4 del anteproyecto establece:

4. Los titulares o gestores de los centros que forman parte de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid facilitarán de manera puntual a la consejería competente en materia de Bibliotecas, la información requerida para la elaboración y seguimiento de la evolución del Mapa.

Para evitar los problemas que la polisemia de la palabra “puntual” (<https://dle.rae.es/puntual>) puede producir en la interpretación de este precepto, se sugiere valorar su sustitución por:

4. Los titulares o gestores de los centros que forman parte de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid facilitarán, en el plazo que reglamentariamente se establezca, a la consejería competente en materia de bibliotecas, la información requerida para la elaboración y seguimiento de la evolución del Mapa.

(xviii) Se sugiere la simplificación de la redacción del artículo 31.5 mediante la sustitución de «[...] en municipios rurales de pequeño tamaño, con una población inferior a 5.000 habitantes.», por «[...] en municipios rurales con una población inferior a 5.000 habitantes.».

(xix) En el artículo 36.1 se sugiere sustituir «La colección está constituida por documentos en cualquier soporte [...]», por «Las colecciones de las distintas bibliotecas están constituidas por documentos en cualquier soporte [...]».

(xx) En el artículo 41 del anteproyecto de ley se establece lo siguiente:

Artículo 41. *Bibliotecas especializadas.*

1. Las bibliotecas especializadas, ya sean de titularidad pública o privada, desarrollan su actividad en torno a un área científica o campo específico del conocimiento. Pueden estar organizadas en redes o llegar a acuerdos de colaboración para una gestión más eficaz de los recursos y ofrecer un mejor servicio a sus usuarios.

[...]

4. Las bibliotecas especializadas actuarán siguiendo los criterios de coordinación de la Biblioteca Regional de Madrid. A efectos de digitalización y protección de fondos de especial valor histórico o cultural.

Se sugiere especificar expresamente en el artículo 41.4 si la obligación de coordinación con la Biblioteca Regional de Madrid alcanza a las bibliotecas especializadas de carácter privado.

(xxi) El artículo 43.2 del proyecto de decreto establece:

Artículo 43. *Del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital.*

[...]

2. El patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid se regulará por las normas específicas contenidas en la presente ley y, en lo no previsto en ella, por las disposiciones de la ley reguladora del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

De forma análoga, la disposición final primera establece:

Disposición final primera. *Derecho supletorio.*

En lo referente al patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital madrileña, en todo lo no previsto en esta ley, será de aplicación la normativa vigente en materia de patrimonio histórico y cultural de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el artículo 2.4 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid establece:

Artículo 2. *Bienes que integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.*

[...]

4. El patrimonio documental y bibliográfico de la Comunidad de Madrid forma parte del patrimonio histórico de la misma y se regula respectivamente, por su propia normativa.

No obstante, los bienes que lo integran y que fueran susceptibles de una protección específica se regularán, a estos efectos, por lo dispuesto en la presente ley.

Es necesario observar que este último precepto no establece que la Ley 3/2013, de 18 de junio, sea supletoria en la regulación del patrimonio bibliográfico, sino que establece la aplicación de sus figuras y regímenes de protección (bienes de interés cultural y bienes de interés patrimonial) a los bienes bibliográficos que, en virtud de su normativa, se considere que forman parte del patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Efectivamente, con un significado muy distinto, el régimen de supletoriedad de la normativa de la Comunidad de Madrid viene determinado por lo establecido en el artículo 33 EACM:

Artículo 33.

El Derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias de competencia plena de la Comunidad Autónoma, es aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid. En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid.

Por todo ello se sugiere, en primer lugar, respecto al artículo 43.2 del anteproyecto, valorar sustituir su redacción actual, para armonizarla con el artículo 2.4 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, por:

Artículo 43. *Del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital.*

[...].

2. El patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid se regulará conforme a lo establecido en esta ley y en su normativa de desarrollo. No obstante, los bienes que lo integran y que fueran susceptibles de una protección específica se regularán, a estos efectos, por lo dispuesto en la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid o en la legislación que la sustituya.

Se sugiere, en segundo lugar, valorar la supresión de la citada disposición final del anteproyecto de ley ya que, como se ha observado, una ley ordinaria no puede establecer un régimen distinto o especializado de supletoriedad al establecido en la Constitución Española y en el EACM.

(xxii) El artículo 44 describe cuáles son los «Bienes integrantes del Patrimonio bibliográfico y audiovisual madrileño», con una redacción coincidente en gran parte con la contenida en el artículo 50 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Se sugiere hacer una referencia expresa a este precepto de la ley estatal, indicando, en cualquier caso, en la MAIN el grado de vinculación que la Comunidad de Madrid tiene en este ámbito respecto a la normativa del Estado, bien por tener este ámbito competencias exclusivas o para fijar la normativa básica.

Se sugiere también hacer al menos una sucinta referencia al patrimonio documental de la Comunidad de Madrid, remitiendo a su regulación en la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid.

(xxiii) En el artículo 47.3 se establece lo siguiente:

Artículo 47. Conservación del patrimonio bibliográfico y audiovisual de la Comunidad de Madrid.

[...].

3. Los fondos privados podrán cederse para exposiciones temporales mediante orden de la consejería competente en materia de Bibliotecas, o depositarse en bibliotecas de uso público en las condiciones adecuadas, pudiéndose optar por cualquiera de las fórmulas contractuales previstas en la legislación vigente.

Se sugiere revisar la revisión de este precepto para establecer con mayor claridad el régimen voluntario u obligatorio de la cesión de fondos privados a exposiciones temporales, régimen que no queda completamente claro en su redacción actual al establecerse simultáneamente a que esta se realizará «mediante orden» y a través de «formas contractuales».

(xxiv) Para mejorar la precisión el artículo 47.4 se sugiere valorar la sustitución de:

Artículo 47. Conservación del patrimonio bibliográfico y audiovisual de la Comunidad de Madrid.

[...].

4. La Comunidad de Madrid, promoverá programas para la digitalización del patrimonio bibliográfico y audiovisual de la Comunidad de Madrid, o cualquier otra técnica futura con capacidad demostrada para su conservación, copia y difusión en condiciones óptimas.

Por:

Artículo 47. Conservación del patrimonio bibliográfico y audiovisual de la Comunidad de Madrid.

[...].

4. La Comunidad de Madrid promoverá la conservación, copia y difusión en condiciones óptimas de su patrimonio bibliográfico y audiovisual a través de programas para su digitalización o utilizando cualquier otra técnica que en el futuro permita la consecución de dichos objetivos.

(xxv) En el artículo 48 se sugiere sustituir «[...] es necesario favorecer la accesibilidad continua del patrimonio audiovisual y digital [...]», por «[...] es necesario favorecer la accesibilidad continua al patrimonio audiovisual y digital [...]».

(xxvi) El artículo 55 del anteproyecto de ley establece:

Artículo 55. Creación.

La Comunidad de Madrid, mediante decreto, creará el Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas, como órgano consultivo sobre las políticas lectoras, bibliotecarias, patrimoniales y relativas al sector del libro, a desarrollar en el ámbito de sus competencias.

Dado que el resto del Título VI del anteproyecto de ley recoge todos los elementos esenciales de este órgano colegiado, incluyendo la descripción detallada de su composición (artículo 56), funciones (artículo 57) y funcionamiento (artículo 58), entendemos que quizás no quede justificado demorar su creación efectiva a la promulgación de un futuro decreto.

Se sugiere, por ello, valorar la sustitución de la citada redacción del artículo 55 por:

Artículo 55. Creación del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas.

Se crea el Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas como órgano consultivo sobre las políticas lectoras, bibliotecarias, patrimoniales y relativas al sector del libro.

De este modo, dejarían de ser necesario el régimen transitorio establecido en la disposición transitoria única, por lo que se sugiere valorar la sustitución de:

Disposición transitoria única. *Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas.*

1. En el plazo máximo de doce meses a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se formalizará la constitución del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas.

2. El Consejo de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid seguirá ejerciendo sus funciones hasta la constitución del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas, que sustituirá a aquel.

Por:

Disposición adicional única. *Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas.*

El pleno del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas se reunirá por primera vez en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta ley.

(xxvii) El artículo 56.2.d) establece que serán vocales del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas:

1º Un representante a propuesta de la Asociación de Editores de Madrid.

2º Un representante a propuesta del Gremio de Empresarios y Empresarias del Comercio del Libro de Madrid.

3º Un representante a propuesta de la Cámara del Libro de Madrid.

4º Un representante a propuesta de asociaciones o colegios de bibliotecarios con sede en Madrid.

5º Un representante a propuesta de las bibliotecas del Consorcio de Universidades de la Comunidad de Madrid y de la UNED para la cooperación Bibliotecaria (Madroño).

6º Un representante a propuesta del Consejo General del Libro Infantil y Juvenil que represente a una organización miembro con sede en Madrid.

7º Un representante a propuesta de fundaciones dedicadas al fomento de la lectura con sede en Madrid.

8º Tres representantes del Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid: un representante de la Comunidad de Madrid, un representante de la Red de Bibliotecas Públicas Municipales del Ayuntamiento de Madrid y un representante de las bibliotecas o redes de bibliotecas públicas municipales de la región.

9º Un representante a propuesta de la Federación de Municipios de Madrid.

10º Un representante a propuesta de los centros de conservación de patrimonio bibliográfico de Madrid.

Para asegurar la vigencia en el tiempo de esta previsión, se sugiere valorar sustituir «Un representante a propuesta de la Asociación de Editores de Madrid», por «Un representante de la asociación profesional o empresarial más representativa en la Comunidad de Madrid en el ámbito de la edición». De igual modo, se sugiere incluir «Un representante de la asociación empresarial más representativa en la Comunidad de Madrid en el ámbito del comercio del libro» en lugar de «Un representante a propuesta del Gremio de Empresarios y Empresarias del Comercio del Libro de Madrid».

Se sugiere también valorar introducir en el consejo una representación de los trabajadores del sector.

(xxviii) En el artículo 59, referente al depósito legal, se sugiere hacer una cita expresa a la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal y a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid. Esta observación se extiende al artículo 63 referido al «Régimen sancionador en materia de Depósito Legal».

(xxix) En lo referente a la disposición transitoria única, nos remitimos a lo ya informado respecto al artículo 55.

(xxx) En lo referente a la disposición final primera, nos remitimos a lo ya informado respecto al artículo 43.2.

(xxxi) La disposición final tercera precisa que «La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Ello es conforme con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor «a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa.».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata una MAIN extendida y su contenido se adapta, en líneas generales, a las exigencias del artículo 7 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en lo que no se oponga a dicho decreto. La MAIN incluye cumplimentada una ficha de resumen ejecutivo.

Respecto del contenido y la estructura de la MAIN conviene realizar las siguientes observaciones:

(i) El artículo 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, establece que:

El centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas.

De conformidad a este artículo, la memoria es un documento dinámico del que se van elaborado diversas versiones a lo largo de su tramitación, identificándose su fecha de actualización en el apartado «fecha» de la ficha resumen. A estos efectos, en la MAIN sometida a informe, sería necesario indicar la fecha de acuerdo al momento actual de su tramitación, de modo que se guarde la debida coherencia entre la fecha de su firma y el señalado en este apartado de la ficha resumen.

(ii) En el apartado I, denominado «INTRODUCCIÓN», se señala que esta se ha elaborado adaptándose a la estructura y contenido previstos en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. También se ha seguido para su elaboración la Guía Metodológica vigente, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Debe eliminarse la referencia a dicho real decreto, que ha dejado de aplicarse supletoriamente en la Comunidad de Madrid, tras la aprobación del Decreto 52/2021,

de 24 de marzo, que regula estas memorias de un modo específico en sus artículos 6 (memoria ejecutiva) y 7 (memoria extendida).

(iii) El apartado II.1 de la MAIN, relativo a la “motivación” del anteproyecto, es el adecuado para incluir los elementos adicionales de justificación cuyo desarrollo se ha sugerido en el apartado 3 de este informe.

(iv) Respecto de las principales alternativas consideradas, se han valorado modificar la legislación existente mediante modificaciones parciales de la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y la lectura, y de la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid, o bien una nueva y conjunta regulación, habiéndose decidida esta última opción por los motivos que se exponen en el apartado II.3 en los siguientes términos:

Bien es cierto que, en el ámbito de la mera formalidad regulatoria, podría haberse recurrido a una revisión de las dos leyes anteriores. No obstante, esta vía regulatoria, habría perpetuado las yuxtaposiciones actuales como el papel de las bibliotecas y centros educativos en el fomento de la lectura o las nuevas formas de lectura en el entorno digital. Por lo que aunar todos los esfuerzos de la Administración en pro del libro y la lectura en una única herramienta legal, responderá con mucha mayor eficacia a los nuevos retos del sector.

(vi) En el punto III.1.d) se analiza la adecuación del anteproyecto de ley a los principios de buena regulación, respecto de lo que nos remitimos a lo ya señalado en el punto 3.2 de este informe.

(vii) Respecto al impacto económico, la ficha de resumen ejecutivo señala:

El sector del Libro supone más treinta y cuatro por ciento del PIB cultural y casi el uno por ciento del PIB nacional.

La Comunidad de Madrid es una de las principales productoras editoriales con el 43,1% de los títulos publicados en España en 2020, con una facturación de 1.012,57 millones de euros (41,5% del total). Existen 846 editoriales privadas en nuestra región, un 29,5% del total nacional. Asimismo, cuenta en su territorio con 441 establecimientos librerías, es la Comunidad con un mayor número de librerías por habitante con una ratio de ocho establecimientos por cada 100.000 habitantes.

Respecto al empleo, más de la mitad del total de los empleados de las editoriales agremiadas de España (54,1%), está representado por las editoriales de la Asociación de Editores de Madrid a esto se suma el número total de trabajadores en las librerías de la Comunidad de Madrid es de 1.367, con una media de 2,6 trabajadores fijos, sin contar con otros profesionales que dependen del sector, como autores, distribuidores, diseñadores, ilustradores y correctores.

La norma contribuirá de forma eficaz a impulsar un sector económico y cultural de primer orden, como son las editoriales, las librerías, y las distribuidoras madrileñas. Así como, asegurar la dotación y compra de libros para las bibliotecas públicas de la región.

La protección y difusión del Patrimonio también ayudará a impulsar la actividad económica del sector turístico cultural de la Comunidad de Madrid.

Se sugiere, conforme a lo exigido por el artículo 7.3.a) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y lo ya sugerido en las observaciones al artículo 21.4 del anteproyecto, incluir un análisis expreso sobre «el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias» de la preferencia que este precepto establece de realizar las compras institucionales con destino a las bibliotecas públicas y escolares en librerías de la región.

(viii) Respecto al impacto presupuestario, el apartado V. 2 de la MAIN señala que el anteproyecto de ley no tiene, en ningún caso, impacto alguno de naturaleza presupuestaria ni del gasto público consolidado.

No obstante, tal y como se ha señalado en el punto 3 de este informe y para completar la información proporcionada por la MAIN, se sugiere incluir en este apartado de la misma una descripción de las líneas de ayudas y convenios cuya puesta en marcha exige la ley, diferenciando aquellas que ya están operativas (indicando de forma sucinta sus destinatarios y coste presupuestario) y aquellas que habrá que aprobar *ex novo*.

(ix) El apartado V.3 de la MAIN, señala que «el anteproyecto no supone la creación de cargas administrativas nuevas, sino más bien una agilización de la actividad de los operadores del sector».

El artículo 7.2.d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por su parte, establece que la MAIN debe incluir

La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la disposición de carácter general, cuantificando el coste de su cumplimiento para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. En aplicación del principio de eficiencia, la norma deberá evitar cargas administrativas innecesarias.

Conforme a esta exigencia se sugiere explicitar en este apartado de la MAIN qué aspectos del anteproyecto «agilizan la actividad del sector», y en el caso de que se trate de la eliminación de cargas administrativas, se proceda a la identificación y cuantificación de aquellas concretas cargas administrativas que se reducen, aplicando para ello el método simplificado recogido en el anexo V de la Guía metodología para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

(x) Respecto de los impactos de carácter social, el apartado V.4, en relación con el impacto por razón de género señala que:

Por razón del contenido del anteproyecto de ley que se propone no contiene disposiciones específicas relacionadas con el género. Si bien, al fomentar el acceso a la lectura, al patrimonio bibliográfico y a la información sin distinción de sexo, se puede decir que sus efectos son positivos sobre la igualdad de género o contra la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Por su parte, el apartado V.5, con un carácter general, refiriéndose a los «IMPACTOS SOCIALES» afirma que:

Por razón del contenido de la norma, se prevé un impacto positivo en el acceso a la cultura en materia de infancia, adolescencia, tercera edad y familia.

Se sugiere completar el análisis de estos impactos con la referencia al impacto por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género, así como indicar para todos los que se mencionan, la norma en virtud de la cual se solicitarán los informes correspondientes.

(xi) El último apartado de la MAIN se refiere a la evaluación *ex post* de la norma, estableciendo que conforme al artículo 12 del anteproyecto de ley ya prevé esta evaluación al señalar que «La Comunidad de Madrid, a través de la consejería competente, realizará, con periodicidad mínima bienal, un análisis sobre el sector del libro y los hábitos de lectura en la región, cuyo informe de resultados se hará público».

Se sugiere, en la medida de lo posible indicar los criterios con arreglo a los cuales se realizará esta evaluación, de conformidad con el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que establece que la descripción de la tramitación y consultas incluirá:

La evaluación “*ex post*” de acuerdo con el plan normativo, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

(xii) Se observa, también, que este anteproyecto de ley se encuentra incluido en el Plan Normativo de Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de noviembre de 2021, lo que se sugiere que se indique en un apartado de la MAIN.

4.2. Tramitación.

La tramitación de la propuesta se recoge en el apartado V.5 de la MAIN, en el que se informa de las consultas y trámites realizados hasta la fecha de la elaboración de la memoria, así como los que se prevé realizar en el futuro.

Respecto de la participación ciudadana se confirma que se ha celebrado el trámite de consulta pública previa «de conformidad con lo dispuesto en el artículo del 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, entre los días 19 de julio y el 17 de septiembre de 2021», haciéndose mención a las alegaciones recibidas en los siguientes términos:

La Coordinadora del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid realizó aportaciones sobre inclusión, accesibilidad, sector editorial, lectura social, formación y promoción de

editoriales independientes.

Estas aportaciones no se incluyeron en el texto ya que este contempla todas las cuestiones de carácter social a las que se refiere la Coordinadora del Tercer Sector.

[...].

Se confirma, además, que se celebrará el trámite de audiencia e información públicas de conformidad con el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, en el que se prevé la audiencia, en concreto, a todos los agentes de la cadena del libro: Gremio de Libreros de Madrid, Asociación de Editores de Madrid, Asociaciones de distribuidores del Libro (FANDE), Fundaciones interesadas en el Fomento de la lectura, como la Fundación casa del lector, así como especialistas en la materia de las universidades madrileñas.

Este apartado enumera también los diferentes informes a los que se someterá el anteproyecto:

- Informe sobre el posible impacto de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe sobre el posible impacto en la infancia, adolescencia y la familia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe sobre el posible impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe sobre la evaluación del impacto presupuestario, de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Informes de las secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente, es decir, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte (con posterioridad a todos los anteriores y al trámite de audiencia e información públicas).
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (último a evacuar antes de la presentación del anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno antes de su aprobación como proyecto de ley y su remisión a la Asamblea de Madrid).

En el caso del anteproyecto de ley objeto del presente informe, los trámites que se proponen para su realización futura son adecuados, si bien conviene hacer las siguientes observaciones:

(i) Respecto a los resultados del trámite de consulta pública, en la página 16 de la MAIN, se afirma:

Estas aportaciones no se incluyeron en el texto ya que este contempla todas las cuestiones de carácter social a las que se refiere la Coordinadora del Tercer Sector.

Se sugiere revisar la redacción de dicho párrafo, ya que en su redacción actual no queda completamente claro si la redacción actual del anteproyecto contempla o no las alegaciones de la Coordinadora del tercer sector.

(ii) La MAIN, en su apartado 5.c), indica que «se recabarán los siguientes informes preceptivos», respecto de lo que se sugiere concretar si la petición se ha realizado conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que establece que:

La solicitud de informes preceptivos, incluido el informe de coordinación y calidad normativa, así como los estudios y consultas que se estimen convenientes se realizará de forma simultánea, salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

(iii) Respecto de la mención del Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, debe decirse simplemente “Informe de coordinación y calidad normativa”.

(iv) Se afirma en la MAIN que el anteproyecto no conlleva impacto presupuestario, por lo que no resultaría preceptivo el informe sobre la evaluación del impacto presupuestario de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, ya que de conformidad con el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo,

solo es necesario cuando el impacto presupuestario pueda suponer un incremento del gasto público respecto al autorizado y previsto en la ley de presupuestos vigente en cada momento o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros.

Se sugiere, por tanto, que se justifique su solicitud de conformidad con el artículo 8.1. del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que dispone que:

Durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten.

(v) Se sugiere, por otro lado y con carácter facultativo, valorar la remisión del anteproyecto de ley al Consejo de bibliotecas de la Comunidad de Madrid (artículo 14 Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas), al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (artículo 2 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid) y al Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid (artículo 5 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid) al estar su contenido relacionado con las competencias de dichos órganos colegiados, que pueden aportar su perspectiva para la mejora del mismo.

Por idénticas razones se sugiere valorar su remisión facultativa a la Federación de Municipios de Madrid.

Se recuerda, también, que conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el mismo no hayan sido aceptadas, debe incluirse de manera específica en la MAIN, como adecuada

justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado [artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo], las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Manuel Galán Rivas