

A.G.- 54/2022

S.G.C.- 113/2022

S.J.- 122.2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, relativa al **Anteproyecto de Ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de la legislación aplicable y de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Con fecha de 13 de mayo de 2022, se solicitó, a través de nota interna de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, la elevación a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid del Anteproyecto de Ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid para la emisión del correspondiente Informe preceptivo en Derecho en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999,-de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

La documentación que acompaña a la referida petición de Informe es la siguiente:

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 14 de julio de 2021, por el que se autoriza a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al Anteproyecto de ley del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid.
- Resolución de 15 de julio de 2021, de la Directora General de Patrimonio Cultural, por la que se inicia el trámite de consulta pública en relación con el Anteproyecto de ley del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid.
- Memoria extendida inicial del análisis de impacto normativo, de 1 de julio de 2021, de la Dirección General de Patrimonio Cultural en relación con el trámite de consulta pública.
- Texto del Anteproyecto de Ley del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid (Versión 1).
- Memoria extendida del análisis de impacto normativo, de fecha 10 de febrero de 2022, elaborada por la Dirección General de Patrimonio Cultural.
- 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, de 21 de febrero de 2022.
- Texto del Anteproyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid (Versión 2).
- Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid, de 11 de marzo de 2022, de la Dirección General de Patrimonio Cultural.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 16 de marzo de 2022, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.
- Informe de la Directora General de Igualdad, de fecha 16 de marzo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 24 de marzo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 24 de marzo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 23 de marzo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 29 de marzo de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Anteproyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de marzo de 2022.
- Informe, desde el punto de vista del impacto en la unidad de mercado y la defensa de la competencia, de la Dirección General de Economía, de 22 de marzo de 2022.
- Informe de la Dirección General de Comercio y Consumo, de 21 de marzo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 22 de marzo de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 24 de marzo de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Anteproyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 23 de marzo de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Anteproyecto, salvo alguna precisión de carácter formal.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 18 de marzo de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Anteproyecto.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 31 de marzo de 2022.
- Resolución de fecha 6 de abril de 2022 de la Dirección General de Patrimonio Cultural, por la que se somete al trámite de audiencia e información públicas el Anteproyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid.
- Anteproyecto (Versión 3) y Memoria extendida de análisis de impacto normativo, de 6 de abril de 2022, sometidos a audiencia e información públicas.
- Documento de alegaciones, de 3 de mayo de 2022, presentadas por CCOO Madrid al Anteproyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid.
- Documento de alegaciones de la Federación de Asociaciones Nacionales de Distribuidores de Ediciones FANDE, con fecha de registro de entrada de 20 de abril de 2022.
- Documento de alegaciones de la Asociación de Empresarias y Empresarios del Comercio del Libro de Madrid (GREMIO DE LIBRERAS Y LIBREROS DE MADRID).
- Documento de alegaciones de la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 26 de abril de 2022.
- Texto del Anteproyecto (Versión 4) y Memoria extendida de análisis de impacto normativo, de fecha 11 de mayo de 2022, de la Dirección General de Patrimonio Cultural, posteriores a la realización del trámite de audiencia e información públicas.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 12 de mayo de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto, según indica su artículo 1:

- 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.
- b) La protección y fomento del libro como bien cultural y económico, así como la defensa y apoyo a la industria y comercio del libro para garantizar la pluralidad y diversidad cultural, impulsando la renovación tecnológica y modernización del sector.
- c) El establecimiento de las bases y los instrumentos para la planificación y desarrollo del Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid.
- d) La protección del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital madrileño, con el objeto de asegurar su preservación, fomento, investigación y difusión.

Con carácter general, y de conformidad con la documentación que consta en el expediente, la finalidad de la norma proyectada es actualizar y unificar la normativa existente en relación con 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.

El Anteproyecto se estructura en siete Títulos, -además de un Título Preliminar- con un total de 61 artículos, una Disposición adicional, una Derogatoria y dos Disposiciones finales, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

El Título Preliminar (arts. 1 a 3), se refiere al objeto, ámbito de aplicación, principios y valores.

El Título I (arts. 4 a 9) “El fomento de la lectura” que se estructura en 2 capítulos, Capítulo I recoge las Disposiciones generales: La lectura (art.4); Las librerías (art 5), Otros medios de lectura (art 6); y el Capítulo II sobre las Acciones de Fomento, Planes de actuación (art 7); Medios de comunicación social (art. 8); Otras acciones de promoción y fomento (art.9).

El Título II, (arts. 10 a 21) “La cadena de valor del libro” referidos respectivamente a Sobre la cadena de valor del libro (art. 10); Análisis del sector del libro y los hábitos de lectura en la región (art. 11); Renovación tecnológica y modernización del sector (art.12); Acuerdos y convenios (art. 13); Acciones formativas (art.14); Apoyo a la creación y a la promoción de los creadores (art. 15); Apoyo a la edición y promoción de la industria editorial (art. 16); La distribución (art.17); La edición institucional (art.18); Comercio del libro y apoyo a las librerías (art. 19); Sello de calidad (art.20); De las asociaciones profesionales (art.21).

El Título III, “Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid”, (arts. 22 a 40) se divide en tres capítulos: Capítulo I “Disposiciones generales” (arts. 22 a 25); Capítulo II “Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid” (arts. 26 a 36); Capítulo III “Bibliotecas universitarias, escolares y especializadas” (arts. 37 a 40)

El Título IV, bajo la rúbrica “Patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid” (arts. 41 a 52), se divide en cuatro capítulos: Capítulo I “Disposiciones generales” (arts. 41 a 44); Capítulo II “Conservación y preservación” (arts. 45 a 47); Capítulo III “Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico madrileño” (arts.48 y 49); Capítulo IV “Medidas de fomento” (arts. 50 a 52).

El Título V, “Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas” (arts 53 a 56), referidos a la creación, composición, funciones y su funcionamiento.

El Título VI, “Del Depósito Legal” (arts. 57 a 59), relativos a la finalidad, constitución del depósito y la Inspección.

Por último, el Título VII, “Del régimen sancionador”, en concreto “Régimen sancionador en materia del Libro” (art. 60) y “Régimen sancionador en materia de Depósito Legal” (art. 61).

Incorpora una Disposición adicional única referida al Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas. Se recoge una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales que se refieren a la habilitación para el desarrollo y entrada en vigor, respectivamente.

Segunda.- Marco competencial y cobertura normativa.

La Constitución Española (en adelante, CE) establece, en su artículo 44.1, la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura. Este mandato constitucional, incluido entre los principios rectores de la política social y económica, vincula, por tanto, a todos los poderes públicos en el marco de sus respectivas competencias.

La Comunidad de Madrid asumió la plenitud de la función legislativa en materia de fomento de la cultura de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.20 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía). De la misma manera, se le atribuyó estatuariamente, según lo dispuesto en el artículo 26.1.18, la competencia exclusiva en materia de bibliotecas, que no fueran de titularidad estatal. Este artículo 26, apartados 1.18 y 1.19 reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid 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 de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal*” y en materia de “*patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de*

la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación”, respectivamente.

Asimismo, el artículo 28, apartado 1.6, del Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad de Madrid competencia para ejecutar la legislación del Estado en materia de *“museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión directa no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenio”*.

Por otro lado, 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.

De este modo 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 (en adelante, Ley 5/1999) y la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/1989).

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para el desarrollo legislativo de la materia objeto de la norma proyectada.

Sin perjuicio de lo expuesto, y ante la incidencia que puede desplegar sobre la norma proyectada, debe traerse a colación en este punto la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas (en lo sucesivo, Ley 10/2007), norma estatal dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la CE, según el cual: *“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”*.

Y es que, como bien se ha encargado de subrayar la doctrina constitucional, en esta materia (cultura), más que un reparto competencial, lo que se produce en realidad es la concurrencia de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ordenada a un fin, que es la preservación y estímulo de los valores culturales.

En este sentido, resulta sumamente explícita la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC, en lo sucesivo) 177/2016, de 20 de octubre:

“(…) 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 STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, ya destacó esta idea señalando que junto a la acción autonómica en materia cultural, que «a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias».

El art. 149.2 CE dibuja así una situación de concurrencia en la medida en que Estado y Comunidades Autónomas son titulares de competencias en un ámbito material compartido, ordenado tanto a la preservación como al estímulo de los «valores culturales propios del cuerpo social» por parte de cada una de las instancias públicas habilitadas por la Constitución (el Estado central) y los respectivos Estatutos de Autonomía (Comunidades Autónomas); por todas, STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b). Existe, pues, una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2) pues, como

concluimos en la STC 49/1984, FJ 6, la lectura del art. 149.2 CE y una reflexión sobre la vida cultural, «lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas». En particular, por lo que se refiere al Estado, la doctrina constitucional ha identificado un «área de preferente atención» declarando, concretamente, que corresponde al Estado la «preservación del patrimonio cultural común», así como «lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias» (SSTC 49/1984, de 5 de abril, 157/1985, de 15 de noviembre, 106/1987, de 25 de junio, y 17/1991, de 31 de enero). Consecuentemente el Estado y las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de las otras, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí.

Se trata, en definitiva, de articular las competencias de modo tal que pueda ser efectivo el principio rector de garantía del acceso a la cultura (art. 44.4 y 5 CE y art. 44 EAC) y de preservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural español (art. 46 CE). Por todo ello, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las Comunidades Autónomas en los términos que han quedado expuestos. De esta manera el Estado por la vía del art. 149.2 CE puede intervenir en materias culturales, bien de manera especialmente intensa en relación con aquellas cuestiones que requieran de tratamientos generales o que exijan de una acción pública supraordenada a la de una o varias Comunidades Autónomas” (el resaltado es nuestro).

Cabe advertir, no obstante, que la precitada Ley 10/2017 también contiene previsiones dictadas al amparo de títulos competenciales estatales de carácter exclusivo, como es el caso de los artículos 9, 10, y 11, relativos al precio fijo de los libros, cuya regulación se fundamenta en el artículo 149.1.13 CE (“*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”).

Esto sentado, observamos, por otra parte, que el Anteproyecto se ampararía, asimismo, en otros títulos competenciales, como son la competencia autonómica exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 26, apartado 1.3, del Estatuto de Autonomía) y la competencia para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del

régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad de Madrid (art. 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía).

Por último, también el Anteproyecto se fundamenta en la potestad de autoorganización de la Comunidad de Madrid que deriva del derecho a la autonomía consagrado en el artículo 2 CE, como potestad de las Comunidades Autónomas de crear y configurar sus instituciones, con respeto al marco constitucional (arts. 147.2 d), 148.1.1ª y 148.1.18ª CE).

El artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *"organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"* (...).

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se estima que la Comunidad de Madrid tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Tercera. - Tramitación.

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, determina que corresponde al mismo "Aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea".

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de acuerdo con Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro 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), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permite verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, 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, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 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.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, solicitado al amparo de la Disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, y del 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.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación

del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de igualdad, de 16 de marzo de 2022, en el que simplemente se indica que no se formulan observaciones al Anteproyecto.

Sin perjuicio de la aportación de este informe, no podemos sino conminar al centro promotor a recabar de la Dirección General de Igualdad el análisis, por separado, y en sendos informes, del impacto de la norma tanto por razón de género, como por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, al objeto de dar debido cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como en el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.

Recordamos, en esta sede, que, a tenor de lo señalado en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, a la precitada Dirección General de Igualdad le corresponde la emisión de los informes sobre el impacto de género (art. 13.1.c), así como de los informes sobre el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género de todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Comunidad de Madrid (art. 13.2.c).

Por otro lado, se ha recabado informe de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, además del informe de la Dirección General de Economía y las observaciones de la Dirección General de Función Pública.

Además, el Anteproyecto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de cada Consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021). Han presentado observaciones las Consejerías que se relacionan en los antecedentes del presente Informe.

Al amparo de lo preceptuado en el artículo 120.2 de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, también se ha dado audiencia a la Federación de Municipios de Madrid, si bien no consta la presentación de alegaciones por su parte, según explica la MAIN.

De acuerdo con lo establecido en artículo 7 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al texto del Anteproyecto de ley se acompaña la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo en su modalidad extendida (en adelante, MAIN), cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a las exigencias derivadas de tal precepto.

De otra parte, cumple señalar que se ha procedido a actualizar su contenido conforme a las previsiones del artículo 7.5 del referido Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que la nueva MAIN contiene las oportunas explicaciones acerca de las modificaciones incorporadas al Anteproyecto, así como una pormenorizada descripción de los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento.

De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 52/2021 y en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley se ha de sustanciar una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. En este sentido, por Resolución de la Directora General de Patrimonio Cultural de fecha 15 de julio de 2021 se sometió a consulta pública el Anteproyecto de ley del Libro y la Lectura de la Comunidad de Madrid, por un plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de la consulta en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Y por Resolución de la Directora General de Patrimonio Cultural de 6 de abril de 2022 se acordó someter al trámite de audiencia e información públicas el Anteproyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid, a fin de que los ciudadanos o cualesquiera otras personas y entidades potencialmente afectadas, pudieran presentar las alegaciones y aportaciones que se estimasen pertinentes de conformidad con el artículo 9 del Decreto 52/2021. Durante este trámite de audiencia e información pública se han presentado numerosas alegaciones que han sido objeto de análisis en los términos expuestos en la Memoria aportada.

Asimismo, y según se afirma en el expediente remitido *“con fecha 12 de abril de 2022, se dio audiencia directamente a las siguientes entidades, por idéntico plazo, a contar desde el día siguiente a su recepción, por considerar que agrupan o representan a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se pueden ver afectados por la norma: Gremio de Libreros de Madrid, Asociación de Editores de Madrid, Federación de Asociaciones Nacionales de Distribuidores del Libro (FANDE), Fundación Germán Sánchez Ruipérez, los departamentos de biblioteconomía y documentación de las universidades madrileñas y la Federación de Municipios de Madrid”*, habiendo presentado alegaciones algunos de ellos.

En último término, solo resta advertir que el expediente incorpora el Informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de conformidad con lo indicado en los artículos 4.2 e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Cuarta.- Análisis del articulado.

Analizaremos, a continuación, el contenido del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, según fuera señalado recientemente por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de Ley examinado consta de una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de una parte dispositiva, integrada por sesenta y un artículos, estructurados, a su vez, en ocho Títulos.

La parte final de la norma proyectada contiene una Disposición adicional única, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales.

Conforme a la Directriz 10ª, se ha insertado un índice antes de la parte expositiva al tratarse de una disposición que reviste complejidad y amplitud.

La **Exposición de Motivos** del Anteproyecto describe el contenido del texto y sus antecedentes, identifica su finalidad y resume su concreto alcance. Cumple, de ese modo, la función que le atribuyen las Directrices 11ª y 12ª. Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

No obstante, conviene reparar en que no se mencionan en la Exposición de Motivos la totalidad de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dictan las normas incluidas en el Anteproyecto, tal como prescribe la Directriz 12ª.

Cabe advertir que en el apartado III se indica que el Título Preliminar contiene “*una relación de definiciones*”, si bien ninguno de los artículos que integran este Título presenta tal contenido, por lo que debe corregirse tal extremo.

Procede abordar a continuación el análisis de los Títulos en los que se estructura la propuesta normativa sometida a Informe.

Desde una perspectiva formal, con carácter previo a este análisis, y conforme va a quedar expuesto a lo largo del presente dictamen, es necesario advertir que sería necesaria la revisión del articulado del texto del Anteproyecto respetando los criterios básicos en la redacción de los artículos conforme a las directrices citadas y simplificando y metodizando la estructura del Anteproyecto.

También desde el punto de vista de la técnica normativa, interesa destacar que el Anteproyecto, en varios aspectos, carece de la eficacia ordenadora propia de una disposición legal. Esta carencia en términos de eficacia ordenadora es visible en diversos preceptos del mismo, donde a menudo se llama genéricamente a la



Administración de la Comunidad de Madrid, a "promover", "impulsar", "potenciar", "desarrollar", "incentivar", "apoyar", "tomar las medidas necesarias", y otras expresiones, todas de la misma índole indeterminada.

Como señala el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen 92/2015, de 19 de febrero, *"nada impide el empleo de declaraciones de esta índole en los textos legislativos, pero no es aceptable su generalizada utilización. Cuando un texto legislativo tiene este carácter, pueden producirse graves perturbaciones en la seguridad jurídica. Afecta ello, en efecto, a la calidad de la Ley como instrumento ordenador de la convivencia y contribuye a la devaluación del papel que corresponde al Derecho. El problema se suscita, ha de insistirse, cuando se excede del recurso al empleo de declaraciones programáticas carentes de valor normativo propio y sin que su alcance se precise suficientemente"*.

El **Título Preliminar** recoge bajo la rúbrica "Disposiciones generales" el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y los principios y valores que aborda el Anteproyecto de ley.

El **artículo 1** configura como objeto de la Ley el siguiente:

- 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.
- b) La protección y fomento del libro como bien cultural y económico, así como la defensa y apoyo a la industria y comercio del libro para garantizar la pluralidad y diversidad cultural, impulsando la renovación tecnológica y modernización del sector.
- c) El establecimiento de las bases y los instrumentos para la planificación y desarrollo del Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid.
- d) La protección del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital madrileño, con el objeto de asegurar su preservación, fomento, investigación y difusión.

En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, delimitado así en el **artículo 2** del Anteproyecto, este texto legal pretende la actualización, en primer término, de la normativa legal existente en materia del libro y la lectura en la región de Madrid.

Esta normativa legal ha sido ya referenciada al examinar el marco competencial del Anteproyecto. Así, la Ley 5/1999 tiene por objeto promocionar la creación, edición, difusión y distribución del libro y fomentar la lectura en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como regular el Depósito Legal en el mismo ámbito, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado. La naturaleza del libro, que constituye al tiempo un bien económico y un bien de carácter cultural, justifica una reglamentación que reconozca la diversidad cultural y favorezca la creación.

Y por otro lado, también se persigue la actualización de la normativa en materia de bibliotecas.

La Ley 10/1989, actualmente en vigor, contiene la regulación de los servicios bibliotecarios que son competencia de la Comunidad de Madrid, de forma que cumplan los requisitos adecuados para satisfacer las necesidades de los usuarios, así como el establecimiento de los instrumentos de fomento y cooperación con Instituciones públicas y privadas, con el fin de garantizar el acceso a la lectura y a la información, a tenor de lo preceptuado en su artículo 1.

Es por ello por lo que se proyecta la derogación de ambos textos legales en el Anteproyecto que nos ocupa, señalando al respecto la MAIN que *“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”*.

La Constitución Española establece, en su artículo 148.1.15, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre Bibliotecas de interés para las mismas. Como hemos indicado *ut supra*, la Comunidad de Madrid tiene atribuida estatutariamente la plenitud de la función legislativa en materia de Bibliotecas, que no sean de titularidad estatal, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 26.1.18 del Estatuto de Autonomía.

La competencia plena de la función legislativa de la Comunidad de Madrid en materia de Bibliotecas tiene, por tanto, su respaldo legal, como ya ha quedado recogido en el presente informe, tanto en la Constitución Española, como en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Y por otra parte, la Comunidad de Madrid ha asumido la plenitud de la función legislativa en materia de fomento de la cultura de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.1.20 de su Estatuto de Autonomía, habiendo sido traspasados a la misma en virtud del Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, determinadas funciones y servicios en materia de cultura que correspondían al Estado, entre las que se encuentran las relativas al fomento y difusión de la cultura a través del libro y de la lectura, extremos éstos que abarcan toda una serie de acciones de fomento, como el impulso de la creación literaria, la promoción del libro y del hábito de la lectura, así como otro tipo de actuaciones y funciones relacionadas con el Depósito Legal y con la tutela del patrimonio documental y bibliográfico de las obras que se conservan en Madrid.

Sentada con claridad la competencia de la Comunidad de Madrid para legislar sobre la materia objeto del Anteproyecto, procede examinar la finalidad de la norma analizada, y en este sentido, la MAIN explica que *“con esta iniciativa normativa se pretende abordar los siguientes problemas y aportar nuevas soluciones”* relacionando los siguientes aspectos:

“a) Divergencia en los contenidos de dos textos legislativos, 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, que no abordaban de manera conjunta aspectos que

actualmente son coincidentes en lo relativo a la lectura pública, como es el caso de la planificación conjunta de los diferentes tipos de bibliotecas: públicas, escolares, universitarias y especializadas; y la creación de un órgano consultivo conjunto.

b) Falta de actualización de los contenidos contemplados en las citadas leyes, como son: la creación de instrumentos de análisis sobre lectura; la planificación lectora de la región en su conjunto; el papel de las diferentes redes de bibliotecas; los nuevos instrumentos de planificación y gestión de bibliotecas; así como las nuevas formas de comercio del libro y de lectura digital.

c) Adecuación de contenidos a la normativa estatal en la materia, recogida actualmente en la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, la cual actualiza conceptos como el precio fijo del libro y los derechos de los creadores.

d) Falta de normativa específica destinada a la protección, conservación y difusión del patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid, con especial incidencia a los nuevos conceptos de patrimonio digital.”

En definitiva, el Anteproyecto de ley pretende unificar y actualizar los contenidos que ya están regulados en la legislación vigente pero cuya renovación se hace necesaria, además de incluir todas aquellas materias o elementos imprescindibles para adaptarse a la nueva realidad.

La redacción proyectada en este Título, no obstante, adolece de cierta generalidad y así, en la definición del objeto de la Ley, parecen incorporarse algunos de los principios y valores que se regulan en el **artículo 3**, principios y valores que además ya aparecen referidos en la Exposición de Motivos.

Al respecto de esto, y como cuestión de técnica normativa que afecta con carácter general a todo el Anteproyecto y de modo particular al Título preliminar y al Título I del Anteproyecto, recordamos que, conforme a la Directriz 26ª, los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.

En estas disposiciones generales y, en aras a una mayor claridad, convendría definir determinados conceptos utilizados en el Anteproyecto puesto que ello podría redundar en una mejor comprensión del texto legal. Precisamente, la Directriz 17ª así lo recoge al establecer que, las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.

El **Título I** sobre “El fomento de la lectura”, regula las disposiciones generales en el Capítulo I, integrado por los artículos 4 a 6 del Anteproyecto.

Así, en el **artículo 4**, referido a la lectura, se hace una declaración de intenciones sobre la promoción de iniciativas para integrar la lectura en la sociedad madrileña, con especial atención a los más desfavorecidos, y remitiéndose a la adaptación de las medidas de fomento a la nueva realidad. En esta misma línea de expresar una mera declaración de intenciones el **artículo 5**, respecto de las librerías, y su intención de potenciarlas como uno de los principales canales de lectura y el **artículo 6**, haciendo mención a otros tipos de acceso a la lectura, tanto en el entorno analógico como digital.

En efecto, contienen estos preceptos expresiones tales como “*La Comunidad de Madrid promoverá iniciativas para integrar la lectura como uno de los principales hábitos de los madrileños*”, “*impulsará la participación de las bibliotecas*”, “*se potenciarán las librerías*”, o “*se prestará especial atención a la promoción de todos los tipos de acceso a la lectura*”, que claramente adolecen de una eficacia real ordenadora, revistiendo un carácter más programático.

A estos efectos, podemos citar el Dictamen 718/2016 del Consejo Consultivo de Andalucía, que recoge la doctrina que extractamos a continuación, en relación con las disposiciones legales programáticas:

“Efectivamente, el Consejo Consultivo viene observando desde hace años que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan enunciados que, en puridad, no responden al concepto del Derecho expresado a través de normas jurídicas. En tales disposiciones no sólo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, sino que en muchas ocasiones, bajo moldes “normativos”, se incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas).

»Se trata de una práctica generalizada que afecta a disposiciones estatales, autonómicas y locales, y a las emanadas de otras entidades con potestades normativas, pero no por ello es menos censurable y en esta dirección ha venido actuando el Consejo Consultivo. Así, ya en el dictamen 573/2010, hizo notar este Consejo Consultivo que una parte importante del contenido del Anteproyecto de Ley entonces examinado (sobre el Olivar en Andalucía) carecía de la eficacia ordenadora propia de una disposición legal, alejándose del contenido prescriptivo que de suyo corresponde a las normas jurídicas, para situarse notablemente en la órbita de lo principiala, con un importante nivel de indeterminación. En esta línea, el dictamen señala que dicha carencia en términos de eficacia ordenadora es especialmente visible en determinados artículos en los que se llama genéricamente a la Administración de la Junta de Andalucía -o en ocasiones a la Consejería competente en la materia de agricultura- a “promover”, “prestar atención”, “reequilibrar”, “incentivar”, “facilitar”, y “fomentar” [...].

»Tal y como se advertía en el dictamen 573/2010 puede afirmarse que la percepción a la que nos venimos refiriendo es más negativa cuando se trata de preceptos vacíos de contenido o reiterativos, con perjuicio para la economía de la disposición legal proyectada, sobre todo en la medida en que conectan con principios, fines u objetivos ya claramente enunciados en el Estatuto de Autonomía o en otras normas legales, cuya virtualidad no necesita ser revalidada o reiterada.

»Del mismo modo que se indicó en el dictamen 573/2010, también en este caso deberían eliminarse los preceptos de baja intensidad, duplicación (aunque no lo sea en sentido estricto), inclusión de cláusulas superfluas y todo aquello que no sea necesario para fijar directrices y pautas de actuación que orienten eficazmente la acción del Gobierno, pues de lo contrario no sólo se contribuirá a la inflación normativa, sino que propicia el fenómeno de *desustantivación de las leyes*” (el subrayado es nuestro).

La indeterminación que caracteriza a las previsiones de carácter programático constituye *de facto* el mayor inconveniente desde el punto de vista de necesaria seguridad jurídica que, como principio de buena regulación, ha de presidir la redacción de toda norma.

Esta circunstancia resulta especialmente predicable del artículo 6 del Anteproyecto y, en particular, cuando alude a “los acuerdos” que puede suscribir la Comunidad de Madrid a fin de poner a disposición del ciudadano plataformas de lectura digital. La generalidad de los términos empleados en este precepto impide conocer con certeza el preciso alcance de tal medida por lo que se recomienda clarificar tal aspecto.

El Capítulo II de este Título I, relativo a las acciones de fomento, atribuye a la Comunidad de Madrid en el **artículo 7** el impulso, la aprobación y el desarrollo de acciones de fomento de la lectura siendo la dirección general competente en materia de libro y de la lectura la competente para elaborarlas, evaluarlas y actualizarlas.

Este artículo 7 hace referencia a unos planes de actuación que contendrán esas acciones de fomento de la lectura, pero no se establece el marco regulador de estos planes, es decir, no se regula el procedimiento para su tramitación, para su aprobación o la periodicidad con la que han de aprobarse. Se sugiere incorporar la regulación de tales aspectos.

El **artículo 8** establece que la Comunidad de Madrid impulsará campañas de sensibilización a la lectura a través de todos los medios de comunicación social y en su **artículo 9** se establecen acciones de promoción junto con acciones de fomento de las iniciativas culturales.

Sería necesario revisar la redacción de este artículo 9, en cuanto que los apartados primero y cuarto hacen referencia a las líneas de ayuda que para el fomento de la lectura puede convocar la Comunidad de Madrid y ambos párrafos podrían unificarse en un solo artículo y, por otro lado, los apartados segundo y tercero deben revisarse en cuanto que uno es prácticamente reiteración del otro por lo que aconsejamos la supresión del apartado tercero de este artículo 9.

En el **Título II**, “La cadena de valor del libro”, el **artículo 10** adolece de las consideraciones señaladas en este dictamen sobre el carácter meramente declarativo o programático del contenido analizado. Sí recoge un mandato más explícito el **artículo 11**, en su apartado 1, que conmina a la Comunidad de Madrid a realizar un análisis sobre el sector del libro y los hábitos de lectura que, en concreto, debe realizar la dirección general competente en materia del libro y la lectura.

El **artículo 12** incluye la posibilidad de destinar ayudas y subvenciones y otras medidas de apoyo a los proyectos de renovación tecnológica y modernización del sector editorial, y de distribución y venta del libro, incluyendo la edición digital y venta en línea.

No obstante, sería conveniente, para una mejor técnica legislativa, unificar en un mismo Título todas las acciones de fomento, dado que los Títulos I y II del Anteproyecto se refieren en distintas ocasiones a las diferentes acciones de fomento, ayudas, subvenciones, en artículos en donde el resto de su contenido adolece de falta de concreción. E igualmente se puede predicar de las acciones formativas a los distintos sectores, que aparecen dispersas en los Títulos I y II del Anteproyecto.



El segundo párrafo de este artículo 12 y el **artículo 13** que se refiere a los distintos mecanismos convencionales que puede utilizar la Comunidad de Madrid, vuelve a adolecer de falta de concreción al limitarse a una mera declaración de intenciones, sin perjuicio de reproducir la competencia de la Comunidad de Madrid para celebrar los convenios y acuerdos que considere de acuerdo con la legislación vigente.

Se aconseja, en cualquier caso, reformular la redacción del apartado 2 del artículo 13 en orden a dotar de mayor inteligibilidad al futuro texto normativo. Particularmente, se sugiere clarificar qué se entiende por *“entidades de derechos”* y precisar el alcance de la expresión *“en cualquier otro ámbito relacionado y dependiente de la Administración de la Comunidad de Madrid”*.

La promoción de las acciones formativas en los ámbitos claves para el sector queda regulado en el **artículo 14** del Anteproyecto, atribuyendo la competencia a la consejería competente en materia del libro y la lectura, abarcando aspectos desde los de gestión cultural a los relacionados con la capacitación en nuevos modelos de negocios digitales.

En el **artículo 15**, referido al apoyo a la creación y a la promoción de los creadores, se establecen distintas medidas para contribuir a apoyar la figura de los autores, considerando como tales a la pluralidad de sujetos que intervienen en el proceso creativo, desde escritores y traductores a ilustradores, pasando por adaptadores, correctores, diseñadores y todos los profesionales que aportan su creatividad a la obra literaria.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 5.1 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Estado con fundamento en sus competencias exclusivas, *“Se considera autor a la persona natural que crea alguna obra literaria, artística o científica”*. Atendiendo a esta definición, y con objeto de evitar cualquier duda

interpretativa, se recomienda prescindir de la definición de autor contemplada en el precepto analizado. Bastaría con referirse al “creador”, a los efectos de esta Ley.

Por su parte el **artículo 16**, enumera distintas acciones de apoyo y promoción a la edición y a la industria editorial, enumeración a la que le es aplicable lo dicho respecto de la unificación de todas estas acciones de fomento, lo que además supondría una mayor claridad y concisión en el articulado del Anteproyecto.

El carácter meramente programático que presenta el Anteproyecto de ley se manifiesta claramente en el **artículo 17** que menciona de manera genérica *“las medidas necesarias para dar a conocer el sector del libro dentro de su cadena de valor y facilitar su labor”*. Y en el apartado 1 del **artículo 18**, en el que no se llega a concretar un sistema centralizado de distribución y venta de las publicaciones de los distintos servicios de publicaciones de cada una de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Pese a la inconcreción apuntada en el artículo 18, es dable advertir que, en la actualidad, el punto central de venta de publicaciones de la Comunidad de Madrid se residencia en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), a tenor de lo previsto en la Orden 34/1987, de 18 de febrero, de la Consejería de Presidencia, por la que se desarrolla el Decreto 99/1985, de 26 de septiembre, en cuanto se refiere a la distribución comercial y venta de publicaciones de la Comunidad (en adelante, Orden 34/1987), en su lectura integrada con el artículo 8 y Disposición adicional segunda de la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. La precitada Orden 34/1987 declara, en su artículo 1.3, que la existencia de este punto central es compatible con las ventas que realice cada Consejería de su fondo editorial.

Este sistema tendría encaje en la genérica redacción proyectada para el referido artículo 18.1 del Anteproyecto.

Se excluye en el apartado 2 de este artículo 18 del ámbito de la edición institucional los materiales que formen parte de campañas publicitarias y aquellas publicaciones no destinadas a su difusión al conjunto de la ciudadanía o sectores de la misma.

Aludiendo a la posibilidad, en su apartado 3, de establecer mecanismos de cooperación con otras Administraciones, instituciones y entidades públicas y privadas, con o sin fin de lucro, para la edición, la distribución y comercialización de libros y otros materiales que tengan por finalidad la difusión de la cultura y del patrimonio madrileños, así como de obras que versen sobre aspectos de interés para la misma. Y el carácter de coedición en las obras editadas mediante esas fórmulas de cooperación.

Debería revisarse el título del **artículo 19** “Comercio del libro y apoyo a las librerías”, evitando la expresión “comercio del libro”, en cuanto que el contenido del artículo se ciñe fundamentalmente a las acciones de apoyo y fomento de las librerías. Así lo exige la Directriz 28ª, en tanto dispone que *“los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*.

El apartado 4 de este precepto sienta una preferencia en favor de las librerías de la Comunidad de Madrid en relación con las compras institucionales que se realicen con destino a las bibliotecas públicas y escolares del sistema.

A propósito de este aspecto, no podemos sino compartir el criterio expuesto por la Dirección General de Economía en su informe de 22 de marzo de 2022, en tanto no considera apropiado introducir una previsión genérica de preferencia para las librerías de la Comunidad de Madrid *“al estar las compras sujetas en todo momento a criterios objetivos de no discriminación y respeto a la normativa sobre libre competencia.”*

En efecto, el establecimiento de dicha preferencia, en los genéricos términos en que se encuentra redactada, vendría a constituir una ventaja competitiva injustificada, que no resulta acorde con los principios rectores de la contratación

pública de igualdad, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia (art. 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

Es por ello por lo que se insta a revisar tal extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Puede traerse a colación, a este propósito, lo señalado por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, entre otras, en sus Resoluciones 298/2021, de 26 de agosto y 493/2021, de 21 de octubre:

“En este sentido se ha de recordar que las condiciones de arraigo han sido desechadas como criterio de adjudicación o de aptitud por los Tribunales Administrativos de Contratación, por las Juntas Consultivas, y por la Jurisprudencia, salvo en contadas excepciones debidamente justificadas e interpretadas con carácter restrictivo, debido a la evidente limitación de los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia, principios generales de la contratación pública que expresamente recoge el artículo 1 de la LCSP. En este sentido se proscriben expresamente aquellas previsiones recogidas en los pliegos *“que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial, siendo nulas las previsiones de los pliegos fundadas únicamente en razones de arraigo territorial que pudieran impedir la participación en las licitaciones”*, y declarando que *“el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público, ni ser utilizadas como criterio de valoración”* (Informes 9/2009 y 14/2009 JCCAE)” (el subrayado es nuestro).

Cabe recordar, en este punto, que una restricción por razón de la ubicación territorial (o cláusula de arraigo territorial) solo resultaría admisible en caso de que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, se considere necesario o imprescindible para la buena ejecución de las prestaciones objeto de un contrato en particular, mediando para ello una adecuada justificación en el pertinente expediente. Este tipo de limitaciones que, en todo caso, han de interpretarse de forma restrictiva, han de

encontrar, por tanto, su justificación en la naturaleza del contrato y la necesidad que éste satisface (vid. Resolución 144/2019, de 26 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León).

En este sentido, y por su interés, a los efectos que nos ocupan, reproducimos en esta sede la doctrina sentada en la Resolución 406/2019, de 17 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales:

“Como es doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se ha de ser especialmente vigilante a cualquier restricción a la libre concurrencia fundada directa o indirectamente en el denominado arraigo territorial, debiendo considerarse nulas aquellas previsiones de los pliegos que puedan impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial.

Por tal motivo, son discriminatorias las condiciones de arraigo territorial cuando se configuran como requisitos de solvencia o como criterios de adjudicación, admitiéndose, por el contrario, cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución siempre que, en este supuesto, respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato.

En este sentido, podemos recordar lo que expusimos al respecto en la Resolución nº 328/2018, de 6 de abril:

“«Y en la Resolución 1103/2015, de 30 de noviembre, se indicó lo siguiente:

“En la Resolución 101/2013, de 6 de marzo, con cita de la Resolución 29/2011, de 9 de febrero y del Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se indicaba que ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’.

En el mismo sentido, la ‘Guía sobre contratación pública y competencia’ de la Comisión Nacional de la Competencia recoge la prohibición de exigir como criterio de solvencia la ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio en el que se tenga que ejecutar el contrato, por ser una previsión contraria a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato.

En otras ocasiones, este Tribunal ha manifestado un criterio contrario a que las condiciones de arraigo territorial sean tenidas en cuenta como criterios de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 29/2011, de 9 de febrero).

En definitiva, y tal y como se concluye en el informe de la JCCA 9/09, antes citado: ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’, circunstancias que ‘igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración’. Ocurre que en el presente caso la Administración contratante establece en el PCAP una condición de arraigo territorial (la exigencia de contar con una oficina permanente abierta en Madrid), que no opera ni como criterio de admisión ni como criterio de valoración, sino como compromiso de adscripción de medios (artículo 64.2 de TRLCSP), cuya admisión no cabe descartar a priori, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad requeridos en el ámbito de la contratación pública ni resulte contrario al principio de proporcionalidad.’

Tras sentar esta doctrina, y ya en relación con el caso concreto que analiza, la precitada Resolución señala:

“Así las cosas, en el presente caso debemos analizar en qué concepto se exige el requisito técnico consistente en la ubicación del Centro de Atención en la Comunidad de Cantabria, si como un requisito exigible a todos los licitadores como criterio de solvencia o de adjudicación, o si se hace como un compromiso de solvencia adicional o una condición de ejecución exigible solamente al adjudicatario.

En este punto, si bien no es correcto afirmar que la exigencia de la ubicación del Centro de Atención en la Comunidad de Cantabria se configure como un compromiso de adscripción de medios, en los términos del artículo 76.2 LCSP (pues los Pliegos señalan expresamente que no se exigirá tal compromiso en su cláusula 16 y en el apartado 12 de Anexo I), sí es cierto que no se trata de un requisito exigible a todos los licitadores (ya sea como requisito de solvencia o como criterio de adjudicación), sino de una obligación impuesta al adjudicatario (sin el carácter de esencial), cuyo incumplimiento podría dar lugar a la imposición de penalidades.

Aclarado que no estamos en presencia de un criterio de solvencia ni de adjudicación, sino de una obligación impuesta al adjudicatario, debe valorarse si esta obligación de que el Centro de Atención se encuentre físicamente en Cantabria constituye o no una condición proporcionada, atendido el objeto del contrato, o por el contrario, resulta discriminatoria, lo que debe hacerse valorando las circunstancias concretas del caso. Al

respecto, debe señalarse que la valoración necesariamente tiene que ser casuística, sin que puedan aplicarse automáticamente soluciones generales ni tampoco soluciones concretas adoptadas en Resoluciones anteriores de este Tribunal adoptadas para supuestos distintos.

Pues bien, analizado el objeto del presente contrato, estima este Tribunal que la discutida obligación resulta proporcionada y justificada, por las razones que siguen.

(...) Del contenido obligacional que acabamos de transcribir podemos concluir que el contrato excede un mero servicio de teleasistencia básico, al incluir prestaciones complementarias que justifican la cercanía entre el Centro de Atención y los usuarios, a fin de que el servicio prestado sea el óptimo.

Debe destacarse, como punto de partida, que los destinatarios del servicio son personas en una especial situación de desprotección, y que para poder prestar el servicio desde el Centro de Atención se exige en muchas ocasiones movilizar recursos humanos o materiales ubicados en el municipio de Laredo o en la Comunidad Autónoma de Cantabria, por lo que resulta relevante y justificado que dicho Centro de Atención se ubique en la referida Comunidad Autónoma a fin de que los trabajadores del mismo tengan un conocimiento preciso de las características y de los medios específicos de dicha Comunidad.

Asimismo, es necesario en muchos casos una actuación directa y personal en los domicilios de los usuarios, a lo que hemos de añadir las visitas anuales de la Coordinadora de Zona, y la necesidad de estar en contacto con los técnicos de Servicios Sociales del Ayuntamiento y de identificar y concretar las intervenciones posteriores necesarias respecto de aquellos beneficiarios que pudieran requerirla; todas estas prestaciones aconsejan que el Centro de Atención se encuentre en Cantabria, a fin de posibilitar tanto el contacto directo con los usuarios como el conocimiento del entorno de los mismos y de sus necesidades.

Por lo tanto, las propias características del servicio justifican la necesidad de que el Centro de Atención se ubique en la Comunidad Autónoma de Cantabria, resultando dicho requisito plenamente proporcionado y respetuoso con los principios de libre concurrencia e igualdad de trato, en los mismos términos en que así se ha considerado por las múltiples resoluciones dictadas por este Tribunal (...)” (el resaltado es nuestro).

La regulación en el **artículo 20** del sello de calidad resulta un tanto vaga y difusa. Se sugiere un mayor grado de concreción y exhaustividad en su descripción.

Por otro lado, para dotar de una mayor transparencia a la regulación de este sello de calidad, debe revisarse la redacción del apartado 2 de este artículo 20, al objeto de dotarle de mayor concreción, evitando la genérica expresión “*y todas las que se crean oportunas*”. También convendría clarificar a qué “procesos de adquisición” se está haciendo referencia.

El **artículo 21** alude a las asociaciones profesionales del sector del libro, reconociéndolas como entidades representativas en el ámbito autonómico.

Se aconseja reformular la redacción del apartado 1 de este precepto pues como bien recuerda la Directriz 26ª: “*los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”.

El **Título III**, bajo la rúbrica “**Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid**”, en sus artículos 22 a 40 regula lo que constituye el Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid, así como la Red de Servicios Públicos de lectura.

En el **artículo 22** delimita las funciones que corresponden a la Comunidad de Madrid a través de la dirección general competente en materia del libro y de la lectura, en concreto, respecto de la elaboración del Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, art. 22.b, habrá de estarse a lo dispuesto en el presente Dictamen al respecto de dicha actuación.

Se aconseja, en cualquier caso, reformular la redacción de esta letra b), pues parece sobrar el “de” en la expresión “y de la normativa técnica (...)”.

El denominado Sistema de lectura pública, de conformidad con el **artículo 23** del Anteproyecto, está compuesto por:

- a) Los órganos y departamentos de la Comunidad de Madrid con competencia en materia de Bibliotecas y Lectura.
- b) Los centros integrados en el sistema bibliotecario de la Comunidad de Madrid son los siguientes:
 - 1º La Biblioteca Regional de Madrid.
 - 2º La Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.
 - 3º Las bibliotecas de los centros públicos de enseñanza universitaria y no universitaria de la Comunidad de Madrid.
 - 4º Las bibliotecas especializadas o centros de documentación dependientes de la Comunidad de Madrid.
 - 5º Las restantes bibliotecas de uso público general.
 - 6º Las plataformas de lectura dependientes de las entidades e instituciones públicas de la Comunidad de Madrid.
- c) El Consejo de lectura, libro y bibliotecas de la Comunidad de Madrid.

En la composición de este Sistema de lectura pública, y en aras del principio de seguridad jurídica, debería precisarse de modo adecuado cuales son “las restantes bibliotecas de uso público general”.

Por otro lado, el apartado 2 de este artículo 23 prevé que puedan incorporarse al Sistema *“las bibliotecas, las colecciones bibliográficas y otras entidades de lectura de titularidad privada, mediante orden del titular de la consejería competente en materia del Libro y la Lectura”*.

Por indeclinables razones de seguridad jurídica debería determinarse con mayor precisión el procedimiento mediante el cual se articulará tal incorporación, ya que la previsión reproducida *ut supra* resulta sumamente exigua.

De igual modo, debería precisarse qué se entiende por “entidades de lectura”.

Y por su parte, conforman la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, a tenor del **artículo 27** del Anteproyecto:

- a) Las bibliotecas públicas titularidad de la Comunidad de Madrid.
- b) Las bibliotecas públicas de titularidad del Estado gestionadas por la Comunidad de Madrid.
- c) Las bibliotecas públicas y servicios bibliotecarios de titularidad municipal, incluidos los que puedan prestarse de forma mancomunada.
- d) Los servicios de extensión bibliotecaria.

El **artículo 24** del Anteproyecto alude a los mecanismos de cooperación y colaboración que pueden promoverse entre las instituciones titulares de los servicios y centros integrantes del Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid en orden a la consecución de los fines que se describen, y el **artículo 25** a los deberes de información de los responsables de las bibliotecas y centros y servicios bibliotecarios que forman parte del Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid, los cuales 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 con su personal, fondos, instalaciones, equipamientos, servicios, horarios, presupuestos y otros análogos; además, deberán notificar a la Biblioteca Regional de Madrid la tenencia de obras o fondos bibliográficos integrantes de patrimonio bibliográfico madrileño y se establece la obligación de cooperar con la Comunidad de Madrid en la recogida de datos sobre su actividad.

Respecto de este artículo 25, y considerando que forman parte del Sistema de lectura pública las bibliotecas de los centros públicos de enseñanza universitaria y no universitaria de la Comunidad de Madrid, debe traerse a colación el principio de autonomía universitaria, que podría entrar en conflicto con lo dispuesto respecto de la “evaluación”, por parte de la Consejería competente en materia de libro y la lectura, de la información que reglamentariamente se determine con relación a su personal, fondos, instalaciones, equipamientos, servicios, horarios, presupuestos y otros análogos.

Este principio de autonomía universitaria aparece reconocido en el artículo 27, apartado 10, de la Constitución y en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades (en adelante, LOU). En particular, el artículo 2, apartado 2, letras a), c), e) y h) de la LOU, declara que la autonomía de las universidades comprende la elaboración de sus Estatutos; la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes, así como la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.

Como bien señalara la STC 44/2016, de 14 de marzo: *“La lectura de la Ley Orgánica de universidades nos lleva a conformar la autonomía universitaria como expresión de su autogobierno, de auto-regulación, de autonomía financiera y de capacidad para desarrollar una línea docente e investigadora propia”*.

En esta línea, y a propósito de las bibliotecas universitarias, observamos que el propio artículo 37 del Anteproyecto alude a su creación *“en el marco de la autonomía universitaria”*, configurándolas como *“centros de recursos para el aprendizaje y la investigación, con fines de enseñanza e investigación, de creación de nuevo conocimiento y de transmisión para la posteridad de la ciencia y la cultura”*.

Es por ello por lo que atribuir a la consejería competente en materia del Libro y la Lectura, la función de evaluar la información relativa al personal, fondos, instalaciones, equipamientos, servicios, horarios, presupuestos y otros análogos de las bibliotecas de los centros universitarios de la Comunidad de Madrid, en los genéricos e imprecisos términos en que se encuentra redactado el apartado 1 del artículo 25 del Anteproyecto, pudiera colisionar con el referido principio.

Se hace necesario, en consecuencia, precisar el alcance del término “evaluación” que contempla el citado artículo 25.1 del Anteproyecto, a fin de garantizar la adecuada salvaguarda de la autonomía universitaria.

Esta consideración tiene carácter esencial

El Capítulo II se refiere a la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid configurada, en el **artículo 26** del Anteproyecto, como el conjunto organizado y coordinado de servicios públicos bibliotecarios existentes en la Comunidad de Madrid, bajo el principio rector de acceso libre y gratuito.

La Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, como ya se ha expuesto, se constituye por:

- a) Las bibliotecas públicas titularidad de la Comunidad de Madrid.
- b) Las bibliotecas públicas de titularidad del Estado gestionadas por la Comunidad de Madrid.
- c) Las bibliotecas públicas y servicios bibliotecarios de titularidad municipal, incluidos los que puedan prestarse de forma mancomunada.
- d) Los servicios de extensión bibliotecaria.

El **artículo 28** del Anteproyecto establece que a la consejería competente en materia del Libro y la Lectura le corresponde elaborar, aprobar y actualizar, con una periodicidad quinquenal, el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid. Este Mapa tiene como finalidad, de acuerdo con este mismo artículo 28, definir el modelo 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. Incluirá los servicios recomendados para cada tipo de centro bibliotecario.

En el apartado 2 de este artículo se define el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid como el instrumento de planificación bibliotecaria estratégica y operativa en el que se recogen los servicios bibliotecarios integrantes del Sistema, las necesidades de lectura pública y los módulos de servicio correspondientes a los distintos núcleos de población.

Teniendo en cuenta la referencia que se hace en este apartado a “los servicios bibliotecarios integrantes del Sistema”, debería clarificarse si está haciendo referencia al Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid regulado en el Capítulo I de este mismo Título III. De referirse a éste, no se alcanza a comprender la procedencia de tal cita ya que la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, a la que parece ir referida el precitado Mapa a tenor de su propia denominación, tiene un ámbito subjetivo distinto y más limitado que el del Sistema de lectura pública de la Comunidad de Madrid.

El apartado 3 de este artículo 28 dispone:

“El Mapa definirá el modelo 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. Incluirá los servicios recomendados para cada tipo de centro bibliotecario”.

En relación con este dimensionamiento de los espacios, los equipamientos, las colecciones, los servicios básicos y los recursos humanos, debe tenerse en cuenta que, dentro de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, a que se refiere el Mapa, están incluidas las bibliotecas públicas y servicios bibliotecarios de titularidad municipal, incluidos los que puedan prestarse de forma mancomunada.

Por tanto, procede analizar la competencia municipal en materia de bibliotecas, respecto de la cual el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) dispone:

“Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

....

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos” (el resaltado es nuestro).

Es menester recordar, en esta sede, que el artículo 137 de la CE, acogiendo el principio de autonomía local, prescribe que los municipios “*gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

Advertimos, en este sentido, que, como indicara la STC 240/2006, de 20 de julio, “*La autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno (...) el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno*”.

Es por ello por lo que el prelegislador debe procurar que en la regulación proyectada se preserve adecuadamente este principio.

Siendo esto así, deberá revisarse el referido apartado 3 del artículo 28, procurando que no se vulnere la autonomía de la que gozan los municipios para dimensionar y establecer los recursos para aquellas bibliotecas de su titularidad sobre las que tienen competencia, todo ello, sin perjuicio de las recomendaciones que dicho Mapa pueda incluir para una mejor coordinación en la prestación de los servicios.

Esta consideración tiene carácter esencial.

De igual forma, urge señalar que la citada Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, también incorpora a “*las bibliotecas públicas de titularidad del Estado gestionadas por la Comunidad de Madrid*”, a las que tampoco procedería imponer las prescripciones del reseñado Mapa.

Cumple recordar, al respecto, que el Estatuto de Autonomía determina, en su artículo 28.1.1.6, que “*Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión directa no se reserve al Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios*” (el subrayado es nuestro).

En consonancia, a su vez, con lo preceptuado en el artículo 149.1.28 CE, que atribuye a la competencia exclusiva estatal la “*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*” (el resaltado es nuestro).

La Comunidad de Madrid carece, por tanto, de potestades normativas en relación con este tipo de bibliotecas, limitándose a su gestión en los términos que se pacten en el pertinente convenio.

Por ello, al revisar el precitado artículo 28, apartado 3, del Anteproyecto, deberá igualmente garantizarse el pleno respecto al sistema descrito *ut supra* en relación con las bibliotecas de titularidad estatal que gestione la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 29** establece que, 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.

Asumiendo, además, la Comunidad de Madrid la función de promotor de redes de bibliotecas municipales o supramunicipales, sin que ello suponga *a priori* contravención de competencias ajenas a la Comunidad de Madrid.

En este ejercicio de promoción de servicios bibliotecarios se prevé en el **artículo 30** la posibilidad de crear la Red Urbana Integrada de Bibliotecas Públicas de la ciudad de Madrid, basada en los principios de coordinación y cooperación entre ambas administraciones públicas. Y en base a estos mismos principios, se alude a las Redes metropolitanas de bibliotecas públicas en el **artículo 31** respecto de aquellos municipios de más de 100.000 habitantes.

Se sugiere, en todo caso, mayor concreción en el apartado 1 de este artículo 31, pues la expresión “*arbitrando medidas y otros mecanismos de impulso*” adolece de excesiva generalidad.

El **artículo 32**, al referirse a los servicios de las bibliotecas integrantes del Sistema, establece en su apartado 2 que:

“Las instituciones titulares de las bibliotecas y servicios integrantes en el Sistema Público de Lectura garantizarán los medios materiales y humanos, necesarios y suficientes para la adecuada prestación de los servicios, tomando como referente los estándares y parámetros definidos en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de

Lectura de la Comunidad de Madrid vigente en ese momento, que recogerá los servicios propios de cada tipo de centro.”

Cabe recordar que el Sistema Público de Lectura tiene un ámbito subjetivo más amplio que la Red de Servicios Públicos de Lectura y que el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura, a que se refiere el artículo 28, que incluye exclusivamente a las bibliotecas públicas titularidad de la Comunidad de Madrid, las bibliotecas públicas de titularidad del Estado gestionadas por la Comunidad de Madrid, las bibliotecas públicas y servicios bibliotecarios de titularidad municipal, incluidos los que puedan prestarse de forma mancomunada y los servicios de extensión bibliotecaria.

Este apartado del artículo 32 presenta cierta reiteración con respecto del ya citado artículo 28, apartado 3, y aun cuando muestra una redacción más suavizada, no podemos sino remitirnos, por una mera razón de cautela, a las observaciones que sobre este precepto hemos formulado previamente.

Los **artículos 32, 33, 34 y 35**, pese a incluirse en el Capítulo II del Título III del Anteproyecto, dedicado a la “Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid”, se refieren en su rúbrica y contenido al Sistema de lectura pública, cuyo ámbito resulta ser más amplio que el de la meritada Red, como venimos señalado.

Deberá revisarse y clarificarse tal aspecto, pues si la intención del prelegislador es referirse al citado “Sistema”, la ubicación sistemática de estos preceptos no resulta adecuada.

Además, estos artículos no guardan la debida coherencia; así, el artículo **33**, titulado “De las instalaciones de las bibliotecas integrantes del sistema”, en su primer apartado se refiere a las instalaciones de los centros integrantes de la Red de lectura pública de la Comunidad de Madrid; por otro lado, en el artículo **34**, titulado “De las colecciones en las bibliotecas integrantes del sistema”, su contenido va referido a “la

colección” en las bibliotecas integrantes del sistema. Tales incoherencias han de ser debidamente subsanadas.

En el artículo 33, apartado 2, debe precisarse a qué efectos debe procederse a efectuar la comunicación del pertinente proyecto a la Consejería competente en materia de Bibliotecas.

En cuanto al artículo 33, apartado 4, y en línea con lo que venimos señalando en el presente Informe, deberá procurarse una redacción que garantice la adecuada salvaguarda de la autonomía de las entidades afectadas.

Por otro parte, se aconseja reformular la definición de “colección” que contiene el artículo 34, apartado 1, del Anteproyecto, a fin de dotarle de mayor claridad, además de advertir nuevamente, en cuanto a la referencia que contiene al Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, que su ámbito de aplicación resulta más reducido que el del Sistema de lectura pública.

Especial atención debe prestarse al **artículo 35**, que lleva por rúbrica “De los profesionales de las bibliotecas integrantes del Sistema”.

Tras señalar en su primer apartado que *“las bibliotecas integrantes del Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid contarán con el personal adecuado, con la cualificación y el nivel técnico que exijan las funciones que tenga asignadas”*, dispone a continuación que *“Los diferentes perfiles profesionales que debieran estar presentes y su número vendrán determinados en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid”*.

Sin perjuicio de las competencias de coordinación de las que goza la Comunidad de Madrid, debe analizarse si con la redacción de este artículo 35 se vulnera el régimen de distribución de competencias, y, en particular, los principios de autonomía universitaria y local.

Cabe advertir, *prima facie*, que la redacción empleada (“*perfiles profesionales que debieran estar presentes*”) no resulta lo suficientemente clarificadora del alcance que habría de tener el reseñado Mapa respecto a los citados perfiles profesionales.

Debemos recordar, en todo caso, la incidencia que sobre esta materia despliega tanto la autonomía universitaria como local.

Sobre la configuración de la autonomía universitaria, analizada ya en este informe, resulta oportuno mencionar nuevamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2016, de 14 de marzo:

“A partir de la definición de la finalidad del derecho fundamental constitucionalmente reconocido, nuestra doctrina ha reiterado que se trata de un derecho de configuración legal. Ello significa, de un lado, tal y como se establece en el fundamento jurídico 2 de la STC 55/1989, de 23 de febrero, que “el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial”, no pudiendo, por tanto, “rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica, sino que ha de respetar ‘el contenido esencial’ que como derecho fundamental preserva el art. 53.1 CE”. Pero también significa, por otro lado, que “una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley, lo cual no significa —como ha precisado la referida Sentencia— que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras” (en el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 130/1991, de 6 de junio, FJ 3, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 4).

Dentro del anterior marco constitucional, el legislador ha desarrollado en el art. 2.2 LOU, el derecho a la autonomía universitaria, determinando que éste comprende: a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno; b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación; c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia; d) La elaboración y

aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación; e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades; f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios; h) La elaboración, aprobación y gestión de los presupuestos y la administración de sus bienes; i) El establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo; j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales; k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1. Las anteriores facultades y competencias integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7, y 176/2015, de 22 de julio, FJ 5, como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC 106/1990, de 6 de junio, FJ 8; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3, y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2" (el subrayado es nuestro).

La autonomía universitaria entraña, por tanto, la capacidad para el establecimiento y modificación de las relaciones de puesto de trabajo, incluido el personal que presta su servicio en las bibliotecas de las universidades.

Por lo que respecta a la autonomía local, podemos traer a colación la LBRL cuyo artículo 22.2 i) declara:

1. El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.

1. Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:
...
 - i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

Esta competencia es indelegable según el artículo 22.4 de la LBRL y, por su parte, el artículo 90 de la LBRL dispone:

“1. Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

2. Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores”.

En definitiva, la aprobación de la relación de puestos de trabajo de las corporaciones locales, delimitando los diferentes perfiles profesionales y su número, corresponde a la propia entidad local, en los términos señalados.

Expuesto cuanto antecede, se insta a reformular el apartado 1 del artículo 35 del Anteproyecto a fin de evitar cualquier duda interpretativa que su imprecisa redacción pudiera generar, todo ello, con objeto de preservar adecuadamente tanto la autonomía universitaria como la local, en los términos que acabamos de explicar.

Esta consideración tiene carácter esencial

Sobre este aspecto también ha mostrado su preocupación el Ayuntamiento de Madrid (Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos), con ocasión de las alegaciones formuladas al Anteproyecto que constan en el expediente remitido y así señala:

“Este artículo indica que “los diferentes perfiles profesionales que debieran estar presentes y su número vendrán determinados en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid”. Asimismo, establece que “se promoverá la existencia de diferentes perfiles bibliotecarios y otras categorías profesionales con competencias diversas, en consonancia con los ámbitos de actuación de la biblioteca pública. La Comunidad de Madrid colaborará con los municipios en los procesos selectivos dirigidos a la incorporación de personal técnico bibliotecario”.

“A este respecto, debe recordarse que la STC 27/1987 señala que “los medios técnicos y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones coordinadas, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”. En este mismo sentido, debe considerarse que el artículo 59 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril indica que la coordinación en el marco de actividades coordinadas, no obstante el poder de dirección que se atribuye la administración coordinante, las entidades locales “ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior”.

En virtud de este artículo, carece claramente de justificación el que la Comunidad de Madrid se atribuya, a través del Mapa, la facultad de decidir tanto los perfiles profesionales que han de respetar las bibliotecas municipales como incluso su número, siendo esto una intromisión de la potestad de autoorganización de las administraciones, reconocida por el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (...)

El Capítulo III de este Título III, en sus **artículos 37 a 39**, se refiere a las Bibliotecas universitarias, escolares y especializadas, y así lo recoge en su título; no obstante, debería revisarse este título en cuanto que en esa enumeración no se



incluye la Biblioteca Regional de Madrid que se regula en el artículo 40 y que igualmente queda integrado en el referido Capítulo III. Si bien es cierto que también podría dedicarse un capítulo independiente a la Biblioteca Regional, dado su especial contenido y funciones.

Los **artículos 37 a 39** apuntan fundamentalmente a la promoción y cooperación de estos centros bibliotecarios para fines de enseñanza, investigación, coordinación de recursos, servicios, actividades y su coordinación con la Biblioteca Regional de Madrid.

En el **artículo 38**, apartado 3, deberá precisarse, por evidentes razones de seguridad jurídica, el alcance de la expresión *“si bien podrá llegar a acuerdos sobre actuaciones conjuntas con otras consejerías o entidades públicas o privadas”*. De igual modo, deben definirse los “servicios de lectura” a que se hace mención.

La Biblioteca Regional se creó como primer Centro bibliográfico de la Comunidad de Madrid por la Ley 10/1989. La redacción del **artículo 40** del Anteproyecto mantiene casi literalmente la regulación que el artículo 18 de la Ley 10/1989 establece de la Biblioteca Regional, así como de las competencias que a la misma se le atribuyen.

Convendría añadir, no obstante, en el listado de funciones que contempla este precepto, las previstas en el artículo 45.6 (que configura a la Biblioteca Regional de Madrid como el principal centro de conservación y preservación del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid) y en los artículos 48. 1 y 49. 2 del Anteproyecto (que atribuyen a la misma la elaboración y gestión del Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico madrileño y del Mapa del Patrimonio Bibliográfico Madrileño, respectivamente).

El **Título IV** del Anteproyecto, artículos 41 a 51, contiene la regulación atinente al Patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital de la Comunidad de Madrid, advirtiendo sobre su integración en el Patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

Actualmente, la normativa sobre patrimonio está fundamentada en la siguiente normativa: Comienza el artículo 46 de la CE, con una declaración de principios:

“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”,

Las competencias estatales en materia de patrimonio histórico pueden ser contempladas desde una doble perspectiva, atendiendo a la aplicación de dos diferentes preceptos del texto constitucional: el artículo 149.1.28, por un lado; y el artículo 149.2, por otro. El Estado, según el artículo 149.1.28, tiene competencia exclusiva en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación, así como con relación a los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, dejando aparte su posible gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Como una competencia concurrente ha de reconocerse el servicio de la cultura previsto en el artículo 149.2 de la Constitución, como ya hemos expuesto previamente.

El Estado, en ejercicio de sus competencias constitucionales, promulgó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y el Real Decreto 111/1986, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, así como la Ley 36/1994, que incorpora al ordenamiento jurídico español las directivas comunitarias en materia de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por su parte, en la Comunidad de Madrid, el artículo 26.1.19 del Estatuto de Autonomía reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.

En el ejercicio de sus competencias, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. Y con posterioridad la vigente Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/2013), que considera que se integran en el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid los bienes materiales e inmateriales ubicados en su territorio a los que se les reconozca un interés histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, paisajístico, etnográfico o industrial.

Una vez expuesto el marco competencial y normativo específicamente atinente a esta materia, analizaremos seguidamente el articulado del precitado Título IV, comenzando por su Capítulo I (art. 41 a 44).

El **artículo 41** del Anteproyecto, “Del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital” dispone:

- “1. El patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital madrileño forma parte de los bienes que constituyen el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.
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.”

Este artículo reproduce, en esencia, el artículo 2.4 de la Ley 3/2013, al respecto del patrimonio documental y bibliográfico de la misma:

“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”.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 50, al respecto del Patrimonio Bibliográfico, considera que forman parte del mismo las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública y las obras literarias,



históricas, científicas o artísticas de carácter unitario o seriado, en escritura manuscrita o impresa, de las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en las bibliotecas o servicios públicos. Se presumirá que existe este número de ejemplares en el caso de obras editadas a partir de 1958. Asimismo, forman parte del Patrimonio Histórico Español y se les aplicará el régimen correspondiente al Patrimonio Bibliográfico los ejemplares producto de ediciones de películas cinematográficas, discos, fotografías, materiales audiovisuales u otros similares, cualquiera que sea su soporte material, de las que no consten al menos tres ejemplares en los servicios públicos, o uno en el caso de películas cinematográficas.

Por su parte, y en esta misma línea, el Anteproyecto, **artículo 42**, considera que el patrimonio bibliográfico y audiovisual de la Comunidad de Madrid está constituido por:

a) Las obras, fondos, grupos bibliográficos-documentales y colecciones bibliográficas y hemerográficas, así como los grupos bibliográficos documentales que por su origen, antigüedad, trascendencia o valor cultural presentan un interés manifiesto para la Comunidad de Madrid.

b) También forman parte del patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid las obras literarias, históricas, científicas o artísticas de carácter unitario o seriado, en escritura manuscrita o impresa, o registradas en lenguaje codificado, existentes en la Comunidad de Madrid o relacionadas con la cultura madrileña, de las cuales no conste la existencia al menos de tres ejemplares idénticos, así como aquellas obras que puedan considerarse únicas en atención a alguna de sus características, y aquellas cuya antigüedad supere los cien años. Se presumirá que existe este número de ejemplares en el caso de obras editadas a partir de 1958.

c) Integran, asimismo, el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid los ejemplares de películas cinematográficas, discos, fotografías, materiales audiovisuales u otros similares, sea cual sea su soporte material, existentes en la Comunidad de Madrid o relacionadas con la cultura madrileña, de los que no conste la existencia de, al menos, tres ejemplares en las bibliotecas de titularidad pública o uno, en el caso de películas cinematográficas.

El artículo 41 introduce el concepto de patrimonio digital madrileño cuya definición, que recoge las nociones que la Charter on the Preservation of the Digital Heritage de la UNESCO propone, se concreta en el **artículo 43** del Anteproyecto cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. Al objeto de esta ley, se entiende por patrimonio digital el integrado por objetos digitales, fruto del saber o la expresión de los seres humanos, de valor perdurable, y dignos de ser conservados para las generaciones futuras.

A tal efecto, se incluyen tanto los productos «de origen digital», es decir, los generados directamente en formato digital, como los que se convierten a dicho formato a partir de material analógico ya existente.

2. Los objetos digitales pueden ser textos, bases de datos, imágenes fijas o en movimiento, grabaciones sonoras, material gráfico, programas informáticos, páginas web y otros formatos posibles o que pudieran existir en el futuro.

3. El patrimonio digital madrileño está integrado por los objetos que, formando parte del patrimonio digital, cumplan, además, alguna de las siguientes condiciones:

a) Ser objetos digitales editados o producidos, en soporte tangible o en línea, por cualquier persona física o jurídica que tenga su domicilio, residencia o establecimiento permanente en la Comunidad de Madrid.

b) Objetos digitales en línea editados o producidos bajo un nombre de dominio vinculado a la Comunidad de Madrid.

c) Objetos digitales en línea relacionados con la cultura madrileña.”

La protección que a los bienes integrantes de estos patrimonios bibliográfico, audiovisual y digital le atribuye el **artículo 44 del** Anteproyecto, viene ya establecida en el artículo 41 del Anteproyecto y en el artículo 2.4 de la Ley 3/2013 ya citados.

Este artículo 44 además recoge una serie de obligaciones para los titulares de estos bienes (apartado 2).

No obstante, respecto de la letra c) del apartado 2 de este artículo 44, cabe advertir, por un lado, que la previsión que contiene no constituye una obligación para estos titulares de los bienes integrantes del patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital, por lo que no procede su inclusión en este apartado relativo a las obligaciones de estos titulares, y por otro lado, en aras del principio de seguridad jurídica, debería revisarse la redacción de esta letra c) para concretar a que se refiere con el apoyo técnico o con el soporte económico que recibirán de la consejería competente.

El Anteproyecto dedica el Capítulo II del Título IV a la Conservación y preservación, artículos 45 a 47.

Configurado el patrimonio bibliográfico como patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, el **artículo 45** del Anteproyecto remite en su apartado 2, de manera adecuada, para los supuestos de incumplimiento de esta obligación de conservación, al régimen establecido en la normativa de patrimonio histórico estatal y autonómico.

En relación con el apartado 3 del artículo 45 procedería revisar el instrumento jurídico que se plantea, orden de la consejería competente, para la cesión de fondos privados para exposiciones temporales, en cuanto que para realizar el depósito en bibliotecas de uso público el Anteproyecto remite a cualesquiera fórmulas contractuales previstas en la legislación vigente. La redacción de este apartado induce a confusión, no sólo por la redacción utilizada sino por la referencia a la utilización de determinados instrumentos jurídicos de manera poco precisa. En todo caso, una “orden de la Consejería competente en materia de bibliotecas” no se revela como el instrumento más idóneo para articular las cesiones a que se hace referencia.

Por todo ello, se precisa una reformulación de este apartado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El expurgo de los bienes integrantes del patrimonio bibliográfico y audiovisual al que alude el apartado 5 de este artículo 45, adolece de procedimiento para su tramitación, por lo que convendría remitirlo a un adecuado desarrollo reglamentario.

En este momento procede advertir que, a lo largo del Anteproyecto, se utilizan los conceptos de patrimonio bibliográfico, patrimonio audiovisual y patrimonio digital en algunas ocasiones de manera única como patrimonio bibliográfico, otras sólo como patrimonio bibliográfico y audiovisual y en ocasiones como patrimonio bibliográfico, audiovisual y digital, lo que puede provocar confusión en la aplicación de determinadas previsiones que recoge el Anteproyecto para los distintos conceptos de patrimonio, por lo que se aconseja ser más estricto en la utilización de los distintos conceptos. En el caso que nos ocupa, apartado 5 del artículo 45, la redacción del mismo induce a considerar que no procede el procedimiento de expurgo respecto de lo que se considera patrimonio digital.

El **artículo 47** se dedica a la colaboración ciudadana y acción pública.

Se observa que la previsión contenida en el apartado 1 de este artículo, -en relación con impulsar la participación ciudadana en la conservación, protección y puesta en valor del mismo, así como en el fomento, utilización y difusión del patrimonio cultural madrileño, facilitando el acceso a la información existente sobre el mismo- parece acomodarse más a lo dispuesto en el artículo 52, que regula las “Medidas para el fomento de la participación ciudadana”, por lo que se sugiere reconsiderar este aspecto.

El Capítulo III del Título IV del Anteproyecto, artículos 48 y 49, se dedica al Catálogo Colectivo del patrimonio bibliográfico madrileño; este Catálogo tiene como objetivo, de acuerdo con el **artículo 48**, el inventario y la descripción del patrimonio bibliográfico depositado en las bibliotecas de la Comunidad de Madrid, ya sean de titularidad pública o privada. El desarrollo de este Catálogo se vincula a la realización del Mapa del patrimonio bibliográfico madrileño, al que se refiere el **artículo 49**.

El Mapa bibliográfico madrileño tiene como objetivo la identificación y localización de colecciones públicas y privadas de patrimonio bibliográfico madrileño de carácter histórico, en especial las colecciones desplazadas o desmanteladas, y su control. Se le atribuye a la Biblioteca Regional de Madrid la competencia para la elaboración y gestión del mismo, así como del propio Catálogo.

El Capítulo IV, artículos 50 a 52, del Título IV, se dedica a las medidas de fomento para la conservación y difusión del patrimonio bibliográfico; así, se dedican respectivamente, a las “Medidas de fomento para la conservación y difusión”, **artículo 50**, “Medidas de fomento a la formación”, **artículo 51**, y “Medidas para el fomento de la participación ciudadana y la creación de bibliotecas digitales”, **artículo 52**.

Si bien desde el punto de vista sustantivo no procede realizar observaciones, sí que conviene advertir que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la regulación de estas medidas de fomento, promoción y apoyo, a lo largo del Anteproyecto, requiere una reformulación.

En efecto, son numerosas las remisiones a estas acciones, en donde figura la promoción de iniciativas y acciones de fomento en el texto del Anteproyecto, así a título de ejemplo: fomento del libro” (artículo 1),”fomento de la lectura” (artículo 3), “Las acciones de fomento” (artículo 4), “promoción de todos los tipos de lectura” (artículo 6), “desarrollará acciones de fomento de la lectura” (artículo 7), “promoción de librerías...” (artículo 8), otras acciones de promoción y fomento (artículo 9), “promoción del libro” (artículo 10), “nuevas vías de fomento del libro..” (artículo 12), “promoción en defensa de la figura del autor y el fomento de la lectura” (artículo 13), promoción de creadores (artículo 15), apoyo a edición y promoción de la industria editorial (artículo 16), promoción y apoyo en materia del libro y lectura (artículo 19), promoción del sello de calidad (artículo 20), “Promover las actividades culturales y de fomento lector” (artículo 22), “apoyará la creación de redes supramunicipales de fomento de la lectura” (artículo 29), “fomento de la lectura” (artículo 32),” las actuaciones de fomento de la lectura” (artículo 38), “promoción de la figura del bibliotecario escolar” (artículo 39),

“fomento, utilización y difusión del patrimonio cultural madrileño” (artículo 47), y las medidas de fomento de los artículos 50, 51 y 52.

En este punto, sería deseable que se clarificase la redacción del Anteproyecto, puesto que la misma adolece de imprecisión, al ser excesivamente prolija, poco concreta y reiterativa en estos aspectos.

El **Título V**, en los **artículos 53 a 56**, crea y regula 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.

La redacción del **artículo 53** resulta incompleta; debería definirse al citado Consejo como órgano consultivo “de la Comunidad de Madrid”.

Por otra parte, observamos que el último inciso que contiene el **artículo 54**, apartado 1, del siguiente tenor: “*y constituido por el Pleno y sus Comisiones*”, debería figurar en un párrafo independiente, resultando más apropiado indicar que el citado Consejo “funcionará” en Pleno o en las Comisiones que se pudieran constituir. En todo caso, desde un punto de vista sistemático, esta última previsión encontraría mejor acomodo en el artículo 56, relativo al funcionamiento de este órgano, que, por otro lado, ya contiene una previsión análoga.

Advertimos, de igual modo, que “*el titular de la subdirección general competente en materia de Libro y la Lectura*” a que se refiere el apartado 2.c) de este artículo 54, debería figurar entre la relación de vocales consignada en el apartado 2.d).

En último término, observamos la procedencia de prever, en este artículo 54, a qué órgano corresponderá efectuar el nombramiento de los vocales relacionados en el precitado apartado 2.c), pues únicamente se indica a quien corresponde efectuar la propuesta para tal nombramiento. Se trata ésta de una laguna que, por

imprescindibles razones de seguridad jurídica y para la adecuada aplicación de la norma, ha de ser colmada.

Esta consideración tiene carácter esencial

Esta misma observación resulta predicable de la letra e) de este mismo apartado 2, ya que se limita a señalar que el secretario será un funcionario de la consejería competente en materia del Libro, sin determinar a quien compete su concreto nombramiento.

En el apartado 3 del artículo 54 debería determinarse, igualmente, a quien corresponderá la designación de los miembros de las Comisiones.

Sin perjuicio de lo previamente apuntado, y toda vez que en el **artículo 56**, apartado d), se relacionan las Comisiones que tienen carácter permanente, convendría que, en atención a tal carácter, los miembros de este tipo de Comisiones quedaran predeterminados legalmente.

Se aconseja, asimismo, dotar de mayor precisión a este artículo 56, en su letra g), en tanto determina que *“Los documentos elaborados por las comisiones deberán ser, en su caso, aprobados por el pleno del Consejo. Una vez aprobados, este dará traslado de sus contenidos a la Administración competente”*. La expresión *“en su caso”* adolece de una evidente inconcreción de modo que no puede conocerse en qué supuestos resultaría exigible tal aprobación. Tal aspecto debe ser, en consecuencia, oportunamente clarificado.

Los **artículos 57 a 59** conforman el **Título VI**, y están dedicados “Del Depósito Legal”, cuya finalidad es recopilar el material bibliográfico, sonoro, audiovisual, electrónico o realizado sobre cualquier soporte, producido en su territorio con fines de difusión.

La Ley 10/2017 contiene, en su disposición adicional primera, una mínima regulación de esta figura precisando que *“el depósito legal tiene por misión fundamental la preservación de la cultura, haciendo posible que cualquier persona pueda acceder al patrimonio cultural, intelectual y bibliográfico, así como coadyuvar a la protección de los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual”*.

Para remitir, a continuación, a una regulación más extensa de rango legal, que resulte acorde con el actual sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: *“La observancia de la obligación de constituir el depósito legal es una condición imprescindible para garantizar el derecho de acceso a la información de todos los ciudadanos, y deberá realizarse en los términos establecidos en la normativa que resulte de aplicación; por lo que el Gobierno, en el plazo máximo de un año, remitirá un proyecto de ley para adaptar la normativa vigente a la realidad del Estado de las Autonomías, a la aparición de nuevos soportes y a los cambios producidos en el sector editorial”*.

Es en este contexto, y al amparo del ya citado artículo 149.2 de la CE, en el que se aprobó la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal, que, a tenor de su artículo 1, tiene por objeto regular el depósito legal, que se configura como la institución jurídica que permite a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas recoger ejemplares de las publicaciones de todo tipo reproducidas en cualquier clase de soporte y destinadas por cualquier procedimiento a su distribución o comunicación pública, sea ésta gratuita u onerosa, con la finalidad de cumplir con el deber de preservar el patrimonio bibliográfico, sonoro, visual, audiovisual y digital de las culturas de España en cada momento histórico, y permitir el acceso al mismo con fines culturales, de investigación o información, y de reedición de obras, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la legislación sobre propiedad intelectual. De acuerdo con ello, la Ley relaciona las publicaciones objeto de depósito legal, así como los sujetos obligados a constituirlo (Cap. II, art. 4-8).

Por su parte, el artículo 9 determina que *“Son centros depositarios las oficinas de depósito legal que determinen las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias”*, mientras define a los siguientes como centros de conservación: *“La*



Biblioteca Nacional de España, la Filmoteca Española y los que determinen las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias”.

Esta ley establece en su disposición final segunda una habilitación normativa para que el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la citada norma, siendo, por tanto, esta disposición la que permite otorgar cobertura normativa a la regulación proyectada.

El Anteproyecto reproduce la escueta regulación ya establecida en la Ley 5/1999 (art. 13-15) e incorpora la remisión a un desarrollo reglamentario para la regulación de la gestión del depósito legal.

A propósito de este último aspecto, cumple recordar que la regulación reglamentaria del depósito legal, en la Comunidad de Madrid, se contiene actualmente en el Decreto 136/1988, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas reguladoras de Depósito Legal en la Comunidad de Madrid, vigente con anterioridad a la aprobación de la Ley 5/1999, una vez que por Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, se produce el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cultura. Es de prever, por tanto, la aprobación de una nueva norma reglamentaria, que venga a suplir esta regulación.

Esto expuesto, solo resta aconsejar una reformulación del **artículo 57** a fin de actualizar su contenido a las previsiones que sobre la finalidad del depósito legal contempla la normativa vigente en la actualidad (Ley 10/2017 y Ley 23/2011).

Finalmente, el **Título VII** del Anteproyecto, regula el régimen sancionador en los artículos 60 y 61.

En materia del comercio del libro, conforme al **artículo 60**, la Comunidad de Madrid ejercerá la potestad sancionadora en los términos previstos en la Ley 10/2007.

La Ley 10/2007 en su disposición final segunda dispone que:

“La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución Española, que dispone 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 además por los siguientes títulos competenciales:

- a) El artículo 8, que se dicta al amparo del artículo 149.1.10.^a,
- b) Los artículos 9, 10, 11, 16 y 17, que se dictan al amparo del artículo 149.1.13.^a,
- c) El artículo 13, que se dicta al amparo del artículo 149.1.28.^a, y
- d) Las disposiciones adicional primera y final primera, que se dictan al amparo del artículo 149.1.9.^a de la Constitución Española.”

Precisamente los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 10/2007 regulan el comercio del libro: el precio fijo, las exclusiones al precio fijo y las excepciones al precio fijo. Y el artículo 16, en el ámbito de la potestad sancionadora, atribuye el ejercicio de la misma a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida, estableciéndose en el artículo 17 las infracciones y sanciones en el ámbito del precio fijo y publicidad en la venta de libros y por discriminación por razón de discapacidad.

De acuerdo con ello, el apartado 60.2 del Anteproyecto atribuye a la Comunidad de Madrid la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia del Libro, fijando los órganos competentes para la imposición de las sanciones por las infracciones fijadas en la Ley 10/2007.

Por otra parte, y de acuerdo con el **artículo 61** del Anteproyecto, la Comunidad de Madrid velará por el cumplimiento de la legislación estatal en materia de depósito legal, ejerciendo la potestad sancionadora.

Ciertamente, la precitada Ley 23/2011, en su capítulo V, establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de depósito legal, atribuyendo la potestad sancionadora a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

En la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de depósito legal se actuará conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento sancionador de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica del Estado. Asimismo, se atribuye la competencia para resolver los procedimientos sancionadores en esta materia al titular de la viceconsejería competente en materia de cultura.

La **Disposición adicional única**, respecto del Consejo madrileño de la lectura, el libro y las bibliotecas, advierte que 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.

Esta disposición se acomodaría al contenido propio de una disposición adicional a tenor de lo dispuesto en la Directriz 39ª, en su letra c), al tratarse de un mandato no dirigido a la producción de normas jurídicas. De acuerdo con la propia Directriz, también se establece el plazo dentro del cual deberá cumplirse.

La **Disposición derogatoria única** establece en su primer inciso una cláusula genérica de derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango “se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente ley”, no obstante lo cual, su inciso segundo se acomoda a la Directriz 41ª -“las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor”. De esta forma se concreta la derogación de 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** contempla una habilitación en favor del Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente ley.



**Comunidad
de Madrid**

ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR

En último término, el Anteproyecto dedica su **Disposición final segunda** a la entrada en vigor de la norma, acomodándose formalmente a lo indicado en la Directriz 42ª.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El **Anteproyecto de Ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid** merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Mar González Priego

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO
Y DEPORTE.**