

Dictamen nº: **530/22**
Consulta: **Consejera de Cultura, Turismo y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **08.09.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de septiembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Cultura, Turismo y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto *“por el que se establecen las normas reguladoras de depósito legal en la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 11 de julio de 2022, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la consejera de Cultura, Turismo y Deporte, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 479/22, comenzando el día señalado el computo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 8 de septiembre de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto actualizar las normas reguladoras del Depósito Legal en la Comunidad de Madrid y su armonización con la legislación estatal contenida en la vigente Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal (en adelante, Ley 23/2011) modificada por la Ley 8/2022, de 4 de mayo (en adelante, Ley 8/2022), que según su disposición adicional tercera entrará en vigor el 2 de enero de 2023, y el Real Decreto 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el depósito legal de las publicaciones en línea (en adelante, Real Decreto 635/2015).

De igual modo, pretende adaptar a la realidad actual, por un lado, la gestión del depósito legal en lo que se refiere a procedimientos e inclusión de nuevas formas de producción de contenidos y por otro, las funciones que desempeñan los centros de conservación.

Asimismo, contempla la producción bibliográfica en edición tangible e intangible, se actualiza el sujeto responsable de la obligación de constituir el depósito legal, se articula el depósito legal de los contenidos en línea y el procedimiento de gestión del depósito de publicaciones electrónicas.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cinco capítulos en los que se incorporan 21 artículos y una parte final, compuesta por una disposición adicional

única, una disposición derogatoria única, una disposición transitoria única y una disposición final única, con el siguiente contenido:

El capítulo I recoge las disposiciones generales y comprende dos artículos.

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Se refiere a los objetivos de depósito legal.

El capítulo II denominado “*de la obligación del depósito legal*” comprende cuatro artículos.

Artículo 3.- Relativo a las “*publicaciones objeto a depósito legal*”.

Artículo 4.- Regula las publicaciones excluidas de depósito legal.

Artículo 5.- Se refiere a sujetos obligados a constituir o facilitar el depósito legal.

Artículo 6.- Sobre los sujetos obligados a solicitar el número de depósito legal.

El capítulo III denominado “*de la gestión del depósito legal de las publicaciones en soporte tangible*” comprende ocho artículos.

Artículo 7.- Regula el centro depositario del depósito legal de publicaciones en soporte tangible.

Artículo 8.- Relativo a los centros de conservación del depósito legal.

Artículo 9.- Se refiere a la solicitud de número del depósito legal de las publicaciones en soporte tangible.

Artículo 10.- Sobre asignación del número de depósito legal de las publicaciones en soporte tangible.

Artículo 11.- Relativo a la constitución del depósito legal de las publicaciones en soporte tangible.

Artículo 12.- Contempla los supuestos y procedimiento de anulación del número de depósito legal.

Artículo 13.- Referido a la entrega de los ejemplares en soporte tangible.

Artículo 14.- Sobre el destino de las obras depositadas.

El capítulo IV aborda la *“gestión del depósito legal de las publicaciones en línea”* y se estructura en tres artículos.

Artículo 15.- Se refiere al procedimiento de gestión del depósito legal de las publicaciones en línea.

Artículo 16.- Relativo a los repositorios digitales.

Artículo 17.- Referido a la colaboración en la conservación de las publicaciones en línea.

Artículo 18.- Contempla la identificación de los dominios por parte de las entidades responsables de su gestión y de los agentes registradores.

El capítulo V denominado *“de la función inspectora y de la potestad sancionadora”* comprende tres artículos.

Artículo 19.- Relativo a la función inspectora y ejecución subsidiaria del depósito legal.

Artículo 20.- Regula la potestad sancionadora.

Artículo 21.- Sobre responsables.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional única contiene la habilitación para la adaptación de los formularios electrónicos, la disposición transitoria única contempla el cambio de número de depósito legal para las publicaciones seriadas, la disposición derogatoria única viene a derogar el Decreto 136/1988, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas reguladoras de Depósito Legal en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 136/1988) y la disposición final única regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La norma se completa con tres anexos. El primero contiene el modelo de solicitud del número de depósito legal, el anexo II contempla el modelo de solicitud de anulación de números de depósito legal y el anexo III establece el modelo de entrega de publicaciones.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1. Resolución de 22 de octubre de 2021 de la directora general de Patrimonio Cultural por la que se inicia el trámite de consulta pública.

2. Memoria de 20 de octubre de 2021 del viceconsejero de Cultura y Turismo sobre la consulta pública del proyecto de decreto.

3. Acuerdo de 3 de noviembre de 2021 del Consejo de Gobierno por el que autoriza a la consejera de Cultura, Turismo y Deporte la

publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto.

4. Cinco versiones del proyecto de decreto y sus respectivas Memorias del Análisis de Impacto Normativo firmadas por la directora general de Patrimonio Cultural el 25 de febrero de 2022, 25 de marzo de 2022, 28 de abril de 2022, 24 de mayo de 2022 y 24 de junio de 2022.

5. Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 14 de marzo de 2022.

6. Informe de 29 de marzo de 2022 de impacto por razón de género de la directora general de Igualdad.

7. Informe de 29 de marzo de 2022 de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la directora general de Igualdad.

8. Informe de 30 de marzo de 2022 de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la directora general de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad.

9. Informes sin observaciones al texto proyectado de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior; de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; de la Consejería de Administración Local y Digitalización; de la Consejería de Transportes e Infraestructuras y de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, e informes con observaciones al texto proyectado de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Sanidad y de la entonces Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

10. Informe de 25 de abril de 2022 del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano.

11. Resolución de 28 de abril de 2022 de la directora general de Patrimonio Cultural por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.

12. Resolución de 29 de abril de 2022 de la directora general de Patrimonio Cultural por la que se otorga audiencia a la Biblioteca Nacional de España.

13. Informe de observaciones de la directora de la Biblioteca Nacional de España.

14. Informe de 24 de mayo de 2022 de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

15. Informe de 17 de junio de 2022 del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, en el que se formulan observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial.

16. Informe de 6 de julio de 2022 de la consejera de Cultura, Turismo y Deporte sobre la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

17. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora acordado por el Consejo de Gobierno celebrado el día 7 de julio de 2022.

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud de la consejera de Cultura, Turismo y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y declara que esta *“se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para*

coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

En adición a ello, el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar, en lo posible, la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como después veremos, en desarrollo y ejecución de 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 en uso de la habilitación normativa contenida en la disposición final segunda de la Ley 23/2011, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española, en su artículo 44, reconoce que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Por su parte, el artículo 149.2 señala que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas de acuerdo con ellas, respetando el marco competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Asimismo, el artículo 149.1.28 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las comunidades autónomas.

En dicho marco competencial el Estado aprobó la Ley 23/2011, que como ha sido apuntado, en su disposición final segunda habilita a las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley, texto normativo recientemente modificado por la Ley 8/2022, que entrará en vigor el día 2 de enero de 2023. Respecto al depósito legal de las publicaciones en línea se ha aprobado el Real Decreto 635/2015.

La Comunidad de Madrid, por su parte, ha asumido la plenitud de la función legislativa en materia de archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal, patrimonio histórico, así como en materia de fomento de la cultura de conformidad con lo dispuesto en

los apartados 18, 19 y 20 del artículo 26.1.1. de su Estatuto de Autonomía.

En este marco de competencias en la materia la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 5/1999, que dedica el capítulo V al depósito legal y el Decreto 136/1988, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas reguladoras de Depósito Legal en la Comunidad de Madrid, que se deroga en la norma proyectada.

Cabe señalar que, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su reunión del día 6 de julio de 2022 ha aprobado el proyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid que dedica su título VI al Depósito Legal y el artículo 61 del título VII, al régimen sancionador en materia de Depósito Legal.

El proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en 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).

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

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de

legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, contempla expresamente el proyecto de decreto que nos ocupa entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

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

La Memoria explica que la norma proyectada ha sido sometida al trámite de consulta pública sin que durante el periodo de su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se hayan presentado aportaciones.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte con competencias en la materia conforme al Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se estableció el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y al Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cinco memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos

económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, firmadas por la directora general de Patrimonio Cultural, la última fechada el 24 de junio de 2022.

De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

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

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. Recoge el coste unitario derivado de la presentación de la solicitud de constituir o facilitar el depósito legal, que desde el año 2021 se realiza de forma electrónica, el coste de la obligación de solicitar el número de depósito legal, que desde el año 2021 se realiza de forma electrónica, y el coste de la impresión y entrega a la Oficina de Depósito Legal de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta la frecuencia anual. Respecto al análisis del impacto presupuestario la Memoria sostiene que el proyecto de decreto no afecta a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid y destaca, que

carece de impacto en la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y no supone el establecimiento de cargas administrativas significativamente distintas a las vigentes.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Al respecto la Memoria indica que el proyecto normativo no tiene impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 30 de marzo de 2022.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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.

Sobre el impacto por razón de género la Memoria, por remisión al informe de 29 de marzo de 2022 de la Dirección General de Igualdad, refleja que el proyecto de decreto no prevé impacto en este ámbito y por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, la Memoria refleja, por remisión al informe de idéntica fecha de la Dirección General de Igualdad, que el impacto en la materia es nulo.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la Biblioteca Nacional de España, la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

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

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya ha sido expuesto, han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto 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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) 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, se ha emitido el informe de 14 de marzo de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter

preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 17 de junio de 2022, formulando diversas observaciones, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que realiza una observación de carácter formal y de la entonces Consejería de Educación, Universidades Ciencia y Portavocía que sugiere nueva redacción al artículo 14.4.g para que se incluya la entrega de un ejemplar de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 24 de mayo de 2022 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

También se ha emitido informe por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano firmado el 25 de abril de 2022 que formula observaciones al proyecto normativo, acompañado de los formularios validados por dicha dirección general que, según

se indica, han sido remitidos a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid para su construcción técnica.

Se advierte, sobre la ausencia en el expediente del informe del Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid creado por Ley 6/1992, de 15 de julio, que conforme a lo establecido en su artículo 5. a) asiste y asesora a la Comunidad de Madrid en cuestiones relacionadas con la cultura, y emite su parecer, en el plazo máximo de diez días desde su recepción en relación con aquellos proyectos de disposiciones de carácter general reguladoras de cuestiones culturales que haya de aprobar el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y tal como indicara el informe de coordinación y calidad normativa, no se ha valorado la remisión del proyecto normativo al Consejo de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid, creado en la Ley 10/1989, de 5 de octubre de Bibliotecas, porque según la Memoria, *“nunca se llegó a constituir”*.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de la directora general de Patrimonio Cultural de 28 de abril de 2022 se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles y en el trámite conferido, no se han recibido alegaciones al proyecto de decreto.

También se ha otorgado audiencia a la Biblioteca Nacional de España que ha realizado diversas observaciones a la norma proyectada.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Con carácter general, se observa que su articulado reproduce en numerosos artículos preceptos de la Ley 23/2011 y del Real Decreto 635/2015 respecto al depósito legal de las publicaciones en línea, algunos no de forma literal y, en otros, además, reproduce parcialmente la legislación estatal.

Al respecto, la directriz 4 señala que *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”*, y la misma directriz indica a continuación que: *“Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*.

Así pues, debería procederse a una revisión del texto del proyecto normativo en aquellos aspectos que son una mera reproducción de preceptos de la Ley 23/2011 y del Real Decreto 635/2015 e incorporar al proyecto aspectos propios relacionados con las competencias de gestión, organizativas y procedimentales que

sirvan, con vocación de permanencia, a la regulación de la gestión del depósito legal en la Comunidad de Madrid.

El título del proyecto, mantiene idéntica denominación que la del vigente Decreto 136/1988 *“normas reguladoras de depósito legal en la Comunidad de Madrid”*, y se ajusta a su contenido.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto. De igual modo, justifica la nueva regulación, describe su finalidad, incluye competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma. No obstante, se observa que, a la hora de mencionar dichos trámites, se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

La exposición de motivos se ocupa también de la Oficina de Depósito Legal de la Comunidad de Madrid que se define como una unidad administrativa, dependiente de la consejería competente en materia de depósito legal, adscrita a la Biblioteca Regional de Madrid *“Joaquín Leguina”*, a la que se le atribuyen funciones de gestión, de inspección, control y comprobación del cumplimiento de la normativa en materia de depósito legal y de instrucción de los

procedimientos sancionadores en la materia, competencias que se recogen en los artículos 19 y 20 del proyecto normativo.

En cuanto a la adscripción orgánica de la Oficina de Depósito Legal de la Comunidad de Madrid, se sugiere su adscripción a la consejería competente en materia de Cultura, tal y como recoge el proyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la parte dispositiva, ya hemos adelantado que consta de cinco capítulos que agrupan a 21 artículos.

El artículo 1 alude al objeto del proyecto normativo que consiste en regular la gestión del Depósito Legal en la Comunidad de Madrid, establecer los centros depositarios y de conservación, los tipos de documentos sujetos a depósito legal, el número de ejemplares a depositar, su funcionamiento, así como la actividad inspectora y el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia.

Sin embargo, respecto a *“los centros depositarios”* resulta conveniente precisar que el artículo 7 del proyecto normativo establece, para las publicaciones en soporte tangible, un único centro depositario, la Oficina de Depósito Legal de la Comunidad de Madrid,

El artículo 2 de la norma proyectada, sobre los objetivos del depósito legal, viene a reproducir los recogidos en el artículo 2 de la Ley 23/2011, salvo lo señalado en la letra a) del proyecto cuando se mencionan *“las obras bibliográficas”*.

Al respecto, señalar que ni la Ley 23/2011, ni en el artículo 57 del proyecto de ley del libro, la lectura y el patrimonio bibliográfico de la Comunidad de Madrid incluyen las obras bibliográficas al

entenderse incluidas en el patrimonio bibliográfico, por lo que, para cumplir el objetivo del proyecto, de armonización y adecuación a la normativa de aplicación, deberá suprimirse su mención.

En cuanto a los sujetos obligados a solicitar el número de depósito legal el artículo 6 del proyecto reproduce el artículo 7 de la Ley 23/2011, que identifica.

En el apartado 2 del artículo 8 del proyecto, con la finalidad de evitar la discrecionalidad, deberán determinarse los medios necesarios con los de los que habrán de contar la Biblioteca Pública del Estado en Madrid *“Manuel Alvar”* y el Conservatorio Superior de Música de Madrid para su consideración como centros de conservación, en consonancia con la directriz 3, que señala que, *“en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”*.

El apartado 3 del artículo 9 del proyecto, reitera lo señalado en el apartado 1 al señalar que la solicitud de número de depósito legal se realizará utilizando el modelo denominado Solicitud del Número de Depósito Legal que se incorpora como anexo I.

El artículo 10 sobre la asignación de depósito legal de las publicaciones en soporte tangible, se refiere en el apartado 5 al ISBN *“International Standard Book Number”*. Sobre el ISBN, el artículo 1 apartado 2 del Real Decreto 2063/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 10/2007, de 22 de junio de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas dispone que es el número creado internacionalmente para dotar a cada libro de un código numérico que lo identifique y permita coordinar y normalizar la identificación de cualquier libro para localizarlo y facilitar su circulación en el mercado lo que impide que pueda contemplarse en el proyecto normativo *“otro identificador numérico estándar aceptado por los organismos internacionales competentes”*.

Sobre la constitución del depósito legal de las publicaciones en soporte tangible, el artículo 11 del proyecto ha acogido las observaciones de órganos preinformantes.

En el artículo 13 deberá regularse con mayor rigor y precisión los ejemplares en soporte tangible objeto de entrega puesto que mientras que en el apartado 2 el proyecto normativo se remite a los establecidos en el artículo 10 de la Ley 23/2011, en el apartado 4 letra ñ) se recoge la entrega de *“un ejemplar de láminas, cromos, naipes, tarjetas de felicitación y tarjetas postales y temarios de oposiciones incluidos los editados por las propias academias que imparten la enseñanza”*, que sin embargo, no son objeto de entrega en el artículo 10 apartado 5 de la Ley 23/2011.

Los artículos 17 y 18 del proyecto vienen a reiterar lo establecido en la normativa estatal contenida en los artículos 10 y 11, respectivamente, del Real Decreto 635/2015.

A la función inspectora y potestad sancionadora dedica el proyecto los artículos 19 a 21.

El apartado 4 del artículo 20 del proyecto, deberá adecuarse a la terminología de la norma, que configura la constitución del depósito legal como una obligación.

El artículo 21 del proyecto se remite a los supuestos tipificados en la Ley 23/2011, sin embargo ha obviado que también serán responsables de infracciones administrativas en materia de depósito legal las personas que por acción y omisión incurran en los supuestos tipificados como infracciones en el artículo 16 de la vigente Ley 5/1999.

Esta consideración tiene carácter esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

No obstante, hemos de efectuar las siguientes observaciones, sin perjuicio de algunas otras que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales, el Apéndice V de las Directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible, observándose que se utilizan indistintamente las mayúsculas y las minúsculas a lo largo del texto para referirse a “*depósito legal*”, “*patrimonio cultural*” y “*Oficina de Depósito Legal*”.

Deben ser objeto de revisión las referencias a la consejera y la dirección general que deben figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia. También la mención a la “consejería”, de modo general, ha de realizarse en inicial minúscula.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición, como ocurre con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal y el Real Decreto 635/2015, de 10 de julio, por el que se regula el depósito legal de las publicaciones en línea, debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En la parte expositiva debe tenerse en cuenta que el contenido del decreto cuenta con veintiún artículos y no veintidós.

También en la parte expositiva donde se dice “*como partes del patrimonio documental y bibliográfico*” deberá indicarse “*como parte del patrimonio documental y bibliográfico*”.

Con ánimo de coadyuvar en la mejora de la redacción del texto, el título del artículo 3 donde se dice “*publicaciones objeto a depósito legal*” debe decir “*publicaciones objeto de depósito legal*”.

En el artículo 8.1 debe añadirse en materia “*de*” patrimonio cultural.

En el artículo 9, en su apartado 1, debe revisarse la referencia al modelo de “*Solicitud de Número de Depósito Legal*” al tratarse de la Solicitud del Número de Depósito Legal.

En el apartado 3, primer párrafo, deberá darse nueva redacción al inciso final.

En el párrafo primero del apartado 3 del mismo artículo 9 “*formularan*”, debe ir en singular, y deberá otorgarse nueva redacción al inciso final del párrafo segundo al referirse a la “*presentación de documentos medios electrónicos o por presencialmente*”.

En el artículo 10 apartado 4, a) se ha omitido, al final del texto, un punto y en el apartado 5 debe añadirse “*en*” antes de “*aquellas publicaciones*”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, alguna de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se establecen las normas reguladoras de depósito legal en la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 8 de septiembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 530/22

Excma. Sra. Consejera de Cultura, Turismo y Deporte

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid