

A.G.-33/2025

S.G.C. 56/2025

S.J.: 127.2025

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, en relación con el **proyecto de orden, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se aprueban los programas funcionales y requisitos de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTE DE HECHO

UNICO. – Con fecha 5 de mayo de 2025 ha tenido entrada en esta Abogacía General solicitud de informe sobre el proyecto arriba referenciado.

La documentación que le acompaña es la siguiente:

- Proyecto de orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se aprueban los programas funcionales y requisitos de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), de fecha 29 de abril de 2025.
- Informe de coordinación y calidad normativa 94/2024, de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 27 de diciembre de 2024.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 26 de diciembre de 2024.
- Informe de impacto en materia de infancia, familia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 20 de diciembre de 2024.
- Escrito de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), de fecha 23 de diciembre de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Escrito de la Dirección General de Atención a personas con Discapacidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 19 de diciembre de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Informe de observaciones suscrito por la Jefa de Área de Normativa Técnica, Supervisión y Control, así como por el Subdirector General de Arquitectura (Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), descartando la competencia del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras para emitir informe sobre el proyecto de fecha 20 de diciembre de 2024.

- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de fecha 27 de diciembre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) sobre impacto presupuestario, de fecha 10 de marzo de 2025.
- Resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas del proyecto de orden, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se aprueban los programas funcionales y requisitos de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, de fecha 17 de marzo de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 23 de abril de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto *“la aprobación de los programas funcionales que regirán los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los estándares técnicos a los que responden dichos programas, así como las condiciones generales a seguir en los proyectos de equipamiento”*.

Los programas funcionales, a tenor del citado precepto, *“se recogerán en el Mapa de Red de Servicios Públicos de Lectura, para que defina los servicios más adecuados para cada tipo de centro bibliotecario y el dimensionamiento de equipamientos, colecciones y servicios básicos”*.

El proyecto, según describe la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que incorpora el expediente remitido, tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

“Aprobar de los programas funcionales que regirán los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los estándares técnicos a los que responden dichos programas, así como las condiciones generales a seguir en los proyectos de equipamientos, los requisitos y condiciones técnicas generales que deben observarse en la elaboración de dichos proyectos.

Hacer posible, tras la aprobación, la integración de dichos programas en el Mapa de Red a fin de definir los servicios más adecuados para cada tipo de centro bibliotecario y el dimensionamiento de equipamientos, colecciones y servicios básicos.

Aplicar los programas a los informes que puedan emitirse conforme a lo dispuesto en el artículo 34.2 de la Ley 7/2023, además de facilitar el conjunto de condiciones definidas en todo el artículo 34 de la citada Ley para las instalaciones bibliotecarias.”

El proyecto de orden consta de una parte expositiva, una parte dispositiva, compuesta por quince artículos, y una parte final, conformada por una única disposición final. En último término, el proyecto incluye dos anexos.

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). 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 y la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid

Estas normas fueron derogadas por la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 7/2023), que establece el nuevo marco normativo en la materia.

El título III de la Ley 7/2023 regula el Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid, definiendo el artículo 27 la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid como *“el conjunto organizado y coordinado de servicios públicos bibliotecarios existentes en aquélla, bajo el principio rector de acceso libre y gratuito»* y enumerando el artículo 28, en lo que atañe a

la composición de la citada Red, los siguientes centros: *las bibliotecas públicas de 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.*”

Igualmente, como instrumento de planificación estratégica y operativa de esta Red de Servicios Públicos de Lectura, el artículo 29.1 de la Ley 7/2023 detalla el contenido, modo de elaboración y alcance del Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid. El apartado 3 de este artículo especifica sobre el mismo que “...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. En este sentido, se recomendarán los servicios más adecuados para cada tipo de centro bibliotecario”. La aplicación de estos estándares y parámetros se ajustará a la estructura de la Red, contenida en los artículos 30 a 32.

Por último, el artículo 34 al ocuparse de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura, además de recoger los criterios generales a los que responderán los equipamientos, establece, en su apartado 2, que “... los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de una instalación bibliotecaria deberán ser comunicados, en fase de anteproyecto, por las entidades titulares a la dirección general competente en materia de bibliotecas, que comprobará que se adecuan a los programas funcionales aprobados mediante orden de la Consejería competente en materia de bibliotecas, recogidos, además, en el Mapa de la Red y resto de normativa técnica. En el caso de las instalaciones municipales, la resolución de la citada dirección general se emitirá con carácter de recomendación, que, en el caso de no atenderse, deberá motivarse debidamente”.

El objeto de la disposición proyectada, en tanto prevé la aprobación de los referidos programas funcionales, se enmarca, asimismo, en la función que el artículo 23 a) de la Ley 7/2023 atribuye a la Comunidad de Madrid, a través de la dirección general competente en materia del libro y la lectura, en orden a “Diseñar e impulsar la política bibliotecaria de la Comunidad de Madrid y

desarrollar la planificación de los servicios ofrecidos por el Sistema Bibliotecario de la Comunidad de Madrid”.

Del marco competencial y normativo expuesto se puede afirmar, por tanto, que la Comunidad de Madrid tiene la competencia material suficiente para llevar a cabo el desarrollo reglamentario propuesto.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales corresponde dilucidar la competencia específica que se ejerce a través del proyecto que nos ocupa.

TERCERA. - NATURALEZA JURIDICA Y RANGO NORMATIVO.

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo —el titular de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte—, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma (el Consejo de Gobierno) se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

En el presente supuesto, se aprecia que concurre una habilitación suficiente, en concreto, en el citado artículo 34.2 de la Ley 7/2023. En consecuencia, no resulta discutible la habilitación expresa del Consejero para aprobar el proyecto de orden analizado, salvando la regulación contenida en los apartados 2 y 4 del artículo 14, en tanto que regulan una materia –como son las resoluciones de ese mismo artículo 34.2 de la Ley 7/2023- que excede del contenido de los programas funcionales, como habrá ocasión de analizar en la consideración jurídica quinta.

En todo caso, y a propósito del concepto de los «programas funcionales», que determina el alcance de la habilitación contenida en el meritado precepto legal para dictar la orden proyectada, más allá de la genérica habilitación de desarrollo reglamentario en favor del Consejo de Gobierno (disposición final primera de la Ley 7/2023), nos remitimos a lo expuesto en la consideración jurídica quinta del presente informe en relación con el artículo 1 del proyecto reglamentario.

Por lo demás, el titular de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones, todo ello de acuerdo con la habilitación conferida en la normativa referida y de conformidad con el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 38/2023), en relación con el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 76/2023) y con el Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte (en adelante, Decreto 264/2023), por lo que nada cabría objetar.

CUARTA. – TRAMITACIÓN.

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”*.

Amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

Los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

En la tramitación del proyecto de orden objeto del presente informe, tal y como consta en la MAIN aportada, *“no resulta procedente la práctica del trámite de consulta pública: por considerarse que se trata de una propuesta normativa que carece de impacto significativo en la actividad económica.”*

Por otro lado, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español de 17 de marzo de 2025, otorgando, como se significa en la MAIN, un plazo de quince días para formular alegaciones (del 19 de marzo de 2025 al 8 de abril de 2025, ambos incluidos). Se hace constar en la MAIN que no se han presentado alegaciones al proyecto de orden.

Afirma la MAIN que, mediante escrito de 18 de marzo de 2025, se otorgó audiencia directamente a la Federación de Municipios de Madrid, si bien dicho escrito no consta en el expediente remitido, por lo que se hace necesario completar el mismo con el escrito referenciado.

Por otra parte, y en relación con la MAIN, se observa que la misma responde a la modalidad ejecutiva, conforme prevé el artículo 6.1 del Decreto 52/2021. Se sugiere, no obstante, reformular el apartado 1 de la misma a fin de determinar con mayor claridad que es precisamente por la concurrencia de las circunstancias referidas (*“el proyecto (...) no conlleva impactos normativos ni económicos significativos”*) por lo que se estima procedente su elaboración en la modalidad ejecutiva.

Cabe observar, en esta sede, que el artículo 6.3 del Decreto 52/2021, prevé que el centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas. Como se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus recientes Dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros, la MAIN responde así *“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” .

En el expediente remitido a esta Abogacía General no se incluyen, sin embargo, versiones previas de la mencionada MAIN.

Del informe de coordinación y calidad normativa -en el que se indica que el proyecto consta de nueve artículos, cuando el proyecto que se informa se compone de quince artículos- y del informe de la Dirección General de Presupuestos de 10 de marzo de 2025 -en el que se contiene la siguiente afirmación: “*En relación con las anteriores versiones del Proyecto de Orden*”-, se desprende la existencia de versiones anteriores al proyecto de orden sometido a consulta que tampoco constan en el expediente remitido.

Es por ello por lo que se estima necesario, en orden a una adecuada completitud del expediente, incorporar al mismo las diferentes versiones del proyecto que nos ocupa, así como cuantas MAIN se hubieran elaborado.

En cuanto a la versión de la MAIN que se adjunta, se sugiere que la MAIN definitiva revise la redacción del apartado 2, referido a los fines y objetivos perseguidos, a fin de describirlos con mayor precisión, en aras de la simplicidad y mejor comprensión de la misma.

Por otro lado, se advierte que, en la página 10, se ha insertado erróneamente un último párrafo referido al cumplimiento del principio de eficiencia, cuya correcta ubicación sería el apartado 4, relativo a la adecuación de la norma a los principios de buena regulación.

Se observa, por otra parte, que la norma es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, que ostenta competencias en materia de “*archivos, gestión de documentos, y patrimonio documental, bibliotecas, libro, fomento de la lectura y hemerotecas*”, según lo dispuesto en el Decreto 38/2023, en relación con el Decreto 76/2023 y con el Decreto 264/2023. El artículo 5

de éste último atribuye, en concreto, estas competencias a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español.

Conforme a 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.

Consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia – 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, al artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Se aporta informe de coordinación y calidad normativa que se emite conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, y en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, se han incorporado al expediente el informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras; el informe de la Dirección General de Atención a Personas con discapacidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales; el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Digitalización.

En lo que se refiere a los trámites previos, el Decreto 52/2021 establece, en su artículo 3.1, que durante el primer año de cada legislatura se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho período.

Este proyecto de orden, de acuerdo con lo dispuesto en la MAIN, no se ha incluido en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), toda vez que la aprobación de la misma corresponde a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de conformidad con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983. Convendría añadir, para mayor claridad, que en el meritado plan, además de los anteproyectos con rango de ley, solo constan los proyectos reglamentarios que se prevea sean aprobados por el Consejo de Gobierno.

Por su parte, a propósito de la evaluación *ex post*, se indica en la MAIN que, de conformidad con en el artículo 3.3, 3.4 6.1 i) y 13 del Decreto 52/2021, se realizará un análisis de los resultados de la aplicación de la norma, y evaluación posterior prevista. En concreto, se señala que:

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

Dicho Mapa de la Red tendrá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29.1, requiere una revisión quinquenal. Dicha revisión reflejará la evolución de los servicios públicos de lectura de la región y el grado de adecuación de los servicios existentes en ese momento al estándar o recomendación del Mapa de la Red basado en los programas, por lo que dicha revisión se basará en una evaluación de la aplicación de los programas de la orden a los servicios en los

proyectos de creación, remodelación, ampliación o mejora a partir del estudio del número de proyectos en los que se han aplicado y la evolución de los indicadores tales como superficie por habitante, puestos por habitante, puestos informáticos por habitante o documentos por habitante y un grado de adecuación al estándar fijado, así como otros indirectos que pudieran estudiarse derivados del rendimiento de los servicios tales como préstamo por habitante, usuarios inscritos respecto al total de la población, visitas por habitante, entre otros.”

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado, con las consideraciones realizadas, a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

QUINTA. - ANALISIS DEL ARTICULADO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que, “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus Dictámenes 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

A propósito del alcance de nuestro análisis, debe advertirse del marcado carácter técnico de la regulación sustantiva de la orden proyectada, ajena al ámbito de conocimiento jurídico de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.4.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, nuestras funciones de asesoramiento “*Son únicamente las*

de carácter jurídico, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta”, por lo que nuestro examen queda circunscrito a los aspectos jurídicos del texto. Y ello, sin perjuicio de la necesaria adecuación de los programas funcionales a los requisitos técnicos de las bibliotecas, y demás normas y criterios sectoriales (arquitectónicos, de biblioteconomía, etc.), cuya observancia deberá garantizarse en todo caso.

Sentado lo anterior, el proyecto de orden sometido a consulta consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, conformada por quince artículos, seguida de una parte final, integrada por una única disposición final y dos anexos.

“Prima facie”, nos detendremos en el **título**.

De acuerdo con la directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como “*proyecto de orden*”.

Al mismo tiempo, cumple los requisitos de la directriz 7, al ser claro y conciso y reflejar con exactitud y precisión la materia reglada.

Se sugiere, en todo caso, y a fin de evitar el surgimiento de eventuales dudas interpretativas acerca del alcance de la habilitación consignada en el artículo 34.2 de la Ley 7/2023, asimilar su tenor al de esta y así titularlo “*proyecto de orden (...) por la que se aprueban los programas funcionales de las instalaciones bibliotecarias integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid*”, eliminando la adición “*y requisitos*” (que ya se establecen en los propios programas funcionales).

La **parte expositiva** del proyecto carece de título como indica la directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: trámite de información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, los informes preceptivos de coordinación y calidad

normativa, de los análisis de impactos de carácter social, de la Dirección General de la Vivienda y Rehabilitación, de la Dirección General de Atención a personas con discapacidad, del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras, y de la Abogacía General.

Debe omitirse, no obstante, la referencia al informe recabado del “*Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras*”, pues tal y como consta en el informe de observaciones suscrito por la Jefa de Área de Normativa Técnica, Supervisión y Control, así como por el Subdirector General de Arquitectura (Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras) de 20 de diciembre de 2024, que consta en el expediente, se descartó la competencia del citado consejo para emitir informe sobre el proyecto que nos ocupa.

De igual modo, cabe advertir que la Abogacía General deberá ser citada por su nombre completo: “*Abogacía General de la Comunidad de Madrid*”, de acuerdo con la denominación empleada en el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Sobre la concreta redacción de esta parte expositiva, es menester formular las siguientes observaciones:

Como primera observación de carácter general, advertimos la conveniencia de aligerar y clarificar el contenido de dicha parte expositiva. A estos efectos, resulta innecesario reproducir el contenido de todos aquellos artículos de la Ley 7/2023 que, de algún modo, se refieran o guarden relación con el proyecto. Se insta, por ello, a omitir reproducciones de la Ley 7/2023 que resulten innecesarias, en aras de una mayor simplicidad y, por ende, garantizar, de este modo, una mejor comprensión de la finalidad de la norma. Esta misma observación resulta, asimismo, extensible al articulado del proyecto, como seguidamente apuntaremos.

En el párrafo octavo del apartado I, debe revisarse la mención a los distintos apartados del artículo 29. Así, el “*contenido, modo de elaboración y alcance del Mapa de la Red*” no solo se contiene en el apartado 1 del referido precepto, sino también en el apartado 2. Asimismo, la

referencia al apartado 2 debiera ser efectuada, en realidad, al apartado 3, que es el correspondiente al apartado que reproduce.

También se sugiere revisar la redacción del noveno párrafo de este apartado I, ya que el artículo 34.2 de la Ley 7/2023 no relaciona, propiamente, los “*principios generales*” aplicables a las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura.

El apartado II de la parte expositiva parece describir el objeto del proyecto, si bien de forma muy confusa. Se sugiere su reformulación a fin de clarificar el contenido de los “*programas funcionales*” -no definidos en la Ley 7/2023- que son objeto de aprobación mediante el proyecto de orden sometido a consulta.

Desde una perspectiva gramatical, el inciso “*contenidos en los anexos a esta orden*” debe figurar entre comas o bien suprimirse la que figura al comienzo del mismo. Se aprecia, en segundo lugar, una errata en el párrafo sexto que ha de subsanarse (se consigna el término “espuesto”, en lugar de “expuesto”). Asimismo, en la primera frase de su último párrafo, se ha omitido la conjunción “que” al introducir la subordinada (“*que incluye los distintos tipos de puntos de servicio...*”).

Hay que advertir que la ubicación de los últimos párrafos del apartado II, correspondientes al desarrollo del ámbito de aplicación de la norma proyectada, deberían incluirse dentro de la parte dispositiva, concretamente en el artículo 2 del proyecto de orden, referido precisamente al ámbito de aplicación. En este punto cabe tener en cuenta la directriz 12 en la que se indica que la parte expositiva “*no contendrá partes del texto del articulado*”.

En el apartado III se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: “(...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”. En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

Se sugiere reformular el párrafo tercero, referido a la adecuación al principio de proporcionalidad, pues su redacción resulta confusa (“*regulación relativa a los requisitos para cumplir los estándares de los indicadores que formarán parte del Mapa de la Red*”). Las alusiones a las “*las resoluciones relativas a los anteproyectos de actuación sobre los que se emitirá resolución de la dirección general competente en materia de bibliotecas*” adolecen igualmente de excesiva confusión y ambigüedad. Sería oportuno, en cualquier caso, incorporar una referencia expresa a los programas funcionales que, en esencia, constituye el objeto de la regulación concernida.

Por otro lado, en el párrafo cuarto, referido a la adecuación al principio de seguridad jurídica, deberá sustituirse el último inciso “*generar un marco normativo estable para los centros y servicios de atención social que constituyen su objeto*”, por “*generar un marco normativo estable para las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura, que constituyen su objeto*” u otra expresión de análoga significación.

En último término, a propósito de la relación de trámites efectuados e informes recabados y, en particular, a la mención que se contiene al “*Consejo para la promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras*” y a la “*Abogacía General*”, nos remitimos a las sugerencias *ut supra* indicadas.

En cuanto a la **parte dispositiva**, el **artículo 1** regula el objeto de la norma, con el siguiente tenor literal:

“El objeto de esta orden es la aprobación de los programas funcionales que regirán los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los estándares técnicos a los que responden dichos programas, así como las condiciones generales a seguir en los proyectos de equipamiento.

Los programas funcionales se recogerán en el Mapa de Red de Servicios Públicos de Lectura, (en adelante Mapa de la Red), para que defina los servicios más adecuados para cada tipo de centro bibliotecario y el dimensionamiento de equipamientos, colecciones y servicios básicos”.

En consecuencia, el objeto de la orden proyectada es la aprobación de los programas funcionales que, como se avanzó en la consideración jurídica tercera del presente informe, determina, a su vez, el alcance de la habilitación de desarrollo normativo contenida en el artículo 34.2 de la Ley 7/2023 en favor del titular de la consejería competente en la materia.

Debe advertirse, en este punto, que si bien la Ley 7/2023 contiene una habilitación al respecto, no define, en cambio, qué debe entenderse por «programas funcionales». Tampoco es un concepto que, s.e.u.o., figure en otras normas de derecho comparado. Sin embargo, sí que se trata de un concepto empleado en el ámbito de las bibliotecas como uno de los primeros trámites o actuaciones a efectos de su construcción, conformando el documento en el que se determinan los estándares, cuantitativos y/o cualitativos, necesarios para definir y dimensionar la biblioteca en el correspondiente proyecto arquitectónico.

De este modo, frecuentemente, los referidos programas funcionales han venido siendo específicos para cada biblioteca. Ello se debe, como explica Santi Romero¹, a que “Si una

¹ ROMERO GARUZ, Santi. Arquitecto, miembro de la "Sección de Edificios y Equipamientos Bibliotecarios" de la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas) y exjefe de la Unidad de Arquitectura Bibliotecaria de la Gerencia de Servicios de Bibliotecas de la Universidad de Barcelona. “Arquitectura y biblioteca: juntos desde el inicio”. Textos universitarios de biblioteconomía y documentación, nº 25, diciembre de 2010. Facultad de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Barcelona.

característica deben tener las bibliotecas públicas es la de estar adaptadas a la comunidad que deben servir. Por ello, se sustituye la idea de ofrecer servicios por la de adecuar los servicios a las necesidades de los usuarios reales o potenciales”, de manera que “Una de las principales finalidades del programa funcional es dar la información necesaria para que el arquitecto proyecte el edificio que realmente necesita el municipio”.

A pesar de lo anterior, no parece que exista obstáculo legal (al margen de su conveniencia técnica) para aprobar unos programas funcionales estandarizados para las distintas bibliotecas de un determinado ámbito territorial –en este caso, la Comunidad de Madrid-, toda vez que el artículo 34.2 de la Ley 7/2023 no establece limitación al respecto y teniendo en cuenta que, según resulta de los anexos del proyecto de orden, se contemplan diferentes criterios en atención a la naturaleza de la biblioteca (central o sucursal) y a la población del municipio en que se ubique. Por lo demás, y aun careciendo de fuerza normativa, existen precedentes de estándares comunes para bibliotecas, como sucede con “*Los nuevos estándares de biblioteca pública de Cataluña (2008)*” que, de conformidad con su apartado 1, “*tienen que ser el instrumento base de la planificación del servicio de biblioteca pública*” en dicha comunidad autónoma, y en los que se contemplan, al igual que en la orden proyectada, una serie de requisitos, “*básicamente cuantificadores*”, pero también cualitativos en menor medida, que habrían de reunir los nuevos proyectos de bibliotecas. De igual modo, en el plano cualitativo, y a nivel internacional, destacan los conocidos como «diez mandamientos» del arquitecto británico Harry Faulkner-Brown en la construcción de bibliotecas, o las «Pautas para edificios de bibliotecas» de la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias, por sus siglas en inglés). Y, en el plano técnico, pueden citarse normas como la ISO/TR 11219:2012, sobre edificios bibliotecarios.

Sentado lo anterior, y en la medida en que, tanto los estándares cuantitativos contenidos en los anexos como los cualitativos consignados en el articulado, habrían de formar parte de los programas funcionales, no parece adecuado constreñir este concepto, tanto en el título –como se expuso anteriormente- como en su contenido, únicamente a aquellos. Por ello, se formulan las siguientes recomendaciones para garantizar una adecuada sistemática y comprensión de la

norma, disipando dudas interpretativas y garantizando que todo su contenido se encuentre en el marco de la habilitación contenida en el artículo 34.2 de la Ley 7/2023:

(i) Toda vez que la aprobación de los programas funcionales constituye el objeto del proyecto, se sugiere coordinar y, en su caso, refundir el contenido de este artículo 1 con el de los artículos 2.1 y 4.1), realizando, además, un esfuerzo para ofrecer una definición más clara de los mismos.

(ii) En consonancia con lo anterior, deberían revisarse las múltiples referencias que se realizan a lo largo del articulado a “los programas”, referidas en exclusiva a los criterios cuantitativos de los anexos (señaladamente en los artículos 12 y siguientes), planteándose la pertinencia de sustituir dicha remisión por la de “los anexos”, “los estándares cuantitativos” o similar.

(iii) Asimismo, resulta imprescindible aclarar la naturaleza, obligatoria u orientativa, de los programas funcionales, dadas las dudas que suscita la regulación al respecto; aspecto que analizaremos con mayor profundidad en nuestro análisis del artículo 14.

Para concluir con el análisis de este primer artículo, debe eliminarse la división del apartado 1, pues es el único del que consta actualmente el precepto. Y ello, sin perjuicio de que se acoja la observación anteriormente realizada a propósito de la coordinación y/o refundición con los artículos 2.1 y 4.1), en cuyo caso podría dividirse en varios apartados. Adicionalmente, en el segundo párrafo, debe suprimirse la coma antes del paréntesis.

El objeto de la norma, al que ya se ha hecho referencia en este dictamen responde a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 7/2023. Sin embargo, al referirse en el **artículo 2** del proyecto de orden al ámbito de aplicación, dispone en su apartado 1 lo siguiente:

“Los programas funcionales se aplican a la elaboración del Mapa de la Red en base a lo establecido en el artículo 29.2, y según el cual, dicho Mapa de la Red recogerá los módulos de servicio correspondientes a los distintos núcleos de población, constituyendo los programas funcionales dichos módulos. En virtud del punto 3 de dicho artículo los programas han de ser

la base del dimensionamiento de espacios, equipamientos, colecciones y servicios contenidos en el citado Mapa de la Red.”

A estos efectos, debe advertirse que la Ley 7/2023 no contiene una definición de los programas funcionales ni de los módulos de servicio, limitándose a mencionar ambos conceptos en dos preceptos aislados. Concretamente, en cuanto a los módulos de servicio, dispone su artículo 29.2 [al que remite el precepto analizado sin indicar que lo es de la Ley 7/2023] que *“El Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid es el instrumento de planificación bibliotecaria estratégica y operativa en el que se recogen los servicios bibliotecarios públicos, las necesidades de lectura pública y los módulos de servicio correspondientes a los distintos núcleos de población”*. Por su parte, en lo que respecta a los programas funcionales, establece el artículo 34.2 que *“Los proyectos de creación, remodelación, ampliación o traslado de una instalación bibliotecaria deberán ser comunicados, en fase de anteproyecto, por las entidades titulares a la dirección general competente en materia de bibliotecas, que comprobará que se adecuan a los programas funcionales aprobados mediante orden de la Consejería competente en materia de bibliotecas, recogidos, además, en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura y resto de normativa técnica”*.

Por su parte, según se ha avanzado, el artículo 2.1 de la orden proyectada afirma que *“Los programas funcionales se aplican a la elaboración del Mapa de la Red en base a lo establecido en el artículo 29.2, y según el cual, dicho Mapa de la Red recogerá los módulos de servicio correspondientes a los distintos núcleos de población, constituyendo los programas funcionales dichos módulos”*.

- Desde el punto de vista sistemático, este apartado 1 del artículo 2 parece más propio del concepto de los programas funcionales que de su ámbito de aplicación, por lo que su regulación resultaría más propia del artículo 1 (o, en su caso, del artículo 4).

- Desde la perspectiva conceptual, convendría aclarar y precisar la relación entre programas funcionales y módulos de servicio, máxime teniendo en cuenta que este último concepto no vuelve a mencionarse en el articulado, salvo en la definición del artículo 4.1), en donde se indica que al programa funcional también se le denomina *“programa de necesidades, módulo o modelo*

funcional”, desconociéndose si dicho «módulo» presenta el mismo alcance y significación que el «módulo de servicio» anterior.

En este sentido, la Ley 7/2023 no recoge la equiparación “*constituyendo los programas funcionales dichos módulos*” de manera tan absoluta, si bien el artículo 29.3 de la Ley 7/2023 dispone que el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de 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*”, y en el citado Mapa deberán recogerse los programas funcionales aprobados por orden del consejero competente en materia de bibliotecas.

Habida cuenta de lo anterior, convendría, bien eliminar (al no emplearse con posterioridad) o bien acotar y precisar el concepto de módulos de servicio. En ambos casos, se insta a suprimir este apartado 1 del artículo 2, ante la falta de conexión de su contenido con la rúbrica del precepto; trasladando, en su caso, su regulación a los artículos 1 o 4 y aclarando la relación y diferencias entre los conceptos de programas funcionales y módulos de servicio.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Es el apartado 2, el que recoge debidamente el ámbito de aplicación de la norma, atendiendo a su objeto, siendo coherente con lo expresado en los párrafos séptimo y octavo del apartado II de la parte expositiva. Se observa, no obstante, que la redacción de esta última resulta más detallada que la del artículo examinado, por lo que se insta a redactar con mayor rigor la redacción del precepto.

Nótese, a estos efectos, que el último párrafo del apartado II de la parte expositiva afirma que “*Entre las tipologías citadas en el artículo 30.1, los programas funcionales son de aplicación a los centros a los que se refieren las letras a), b), c) y d) por los servicios que prestan, así como en los distintos tipos de redes bibliotecarias enumerados en los artículos 30 a 32 de la Ley*”. Sin embargo, el apartado analizado se limita a incorporar una referencia genérica al artículo 30.1 de la Ley

7/2023, por lo que el acotamiento de su ámbito de aplicación es más genérico e impreciso que el que se hace en aquella, debiendo rectificarse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se propone suprimir igualmente el apartado 3 de este artículo 2 por cuanto su contenido resulta ajeno al ámbito de aplicación propiamente dicho y queda ya recogido en la propia Ley 7/2023, así como en el apartado precedente, provocando su inclusión mayor confusión en la redacción de la orden proyectada.

El **artículo 3** del proyecto de orden se refiere, en el apartado 1, a los principios rectores del artículo 3 de la Ley 7/2023, refiriéndose en concreto a los previstos en las letras d), e) y f). No obstante, la aplicación de los principios y valores que se recogen en la Ley 7/2023 (artículo 3) se aplican a todas las actuaciones que se lleven a cabo en ejecución de lo previsto en la citada ley, por lo que su inclusión en el proyecto resultaría innecesaria.

Por otro lado, se refiere a en su apartado 2 a la función que corresponde a la dirección general competente en materia del libro y la lectura, conforme al artículo 23 a) de la Ley 7/2023, para *“diseñar e impulsar la política bibliotecaria de la Comunidad de Madrid y desarrollar la planificación de los servicios ofrecidos por el Sistema Bibliotecario de la Comunidad de Madrid, apoyando su creación y mejora, y poniendo a las personas lectoras en el centro del servicio”*. Es pertinente resaltar que dicha función ha sido previamente mencionada en la exposición de motivos del proyecto de orden. Lo mismo cabe predicar del apartado 3 de este artículo 3 al referirse al artículo 33.2 de la Ley 7/2023.

El apartado 4 del artículo 3 reitera lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 7/2023.

De este modo, limitándose este precepto, en sus cuatro apartados, a la mera reproducción de preceptos legales, sin mayor desarrollo, resultaría procedente su supresión, de conformidad con lo previsto en la directriz 4, que considera 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. 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)”.

A mayor abundamiento, desde un punto de vista de técnica legislativa, hay que concluir que no se justifica la inclusión de estos apartados (2, 3 y 4) en la parte dispositiva del proyecto de orden, más aún cuando los conceptos recogidos ya quedan referidos en la parte expositiva de la referida orden, siendo a su vez más propios de la MAIN, que hace alusión expresa a ello.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 4** recoge una serie de definiciones en relación con los programas funcionales.

Respecto de estas definiciones, hay que advertir que existen conceptos respecto de los cuales el proyecto analizado se remite directamente a la Ley 7/2003 (letras e) k), y o), y otros que se incorporan al proyecto de orden y que se desarrollan en la misma, como los conceptos de *Biblioteca sucursal*, que, sin embargo, no aparecen en la Ley 7/2003. En los primeros supuestos cabe plantearse la improcedencia de su incorporación al texto sometido a consulta, atendiendo a lo expuesto a propósito del precepto anterior, mientras que, en el segundo caso, las definiciones que se consignan solo serían admisibles en la medida en que faciliten la comprensión del contenido de los programas funcionales objeto de aprobación.

En definitiva, deben revisarse las definiciones recogidas en este artículo 4, de conformidad con la directriz 17, de manera que se deben incluir las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos empleados en la orden proyectada y, en ningún caso, contribuir a una mayor confusión.

Sin perjuicio de dicha consideración general, hemos de detenernos en algunas de las definiciones consignadas:

- Así, en relación con la letra e), relativa al concepto de «biblioteca pública», no solo reproduce el contenido del artículo 4.a) de la Ley 7/2023, sino que añade que *“Debe entenderse como un conjunto interrelacionado de centros bibliotecarios que prestan servicio a una población o comunidad (barrio, pueblo, ciudad, comarca o provincia), que atienden a todos sus habitantes, cualquiera que sea su edad o dedicación, con colecciones de todas las materias y formatos”*. Esta conceptualización de las bibliotecas públicas como conjunto de centros bibliotecarios no se colige de la Ley 7/2023 (*vid* artículos 6 y 28, entre otros) y, de hecho, parece oponerse a la misma; por ejemplo, cuando su artículo 31.2 alude a la Red de Bibliotecas Públicas Municipales del Ayuntamiento de Madrid o cuando el artículo 32.1 se refiere a las redes de bibliotecas públicas que prestan servicio en los municipios de más cien mil habitantes; pues, de seguirse el concepto del apartado e) que ahora se examina, el conjunto de centros bibliotecarios de un mismo municipio habría de constituir una única biblioteca pública, distinción que no parece tener soporte legal. Tampoco parece casar con el empleo que se hace del concepto de biblioteca pública en otros puntos del articulado del proyecto, como las definiciones de las letras f) y g), en las que parece equipararse a los centros bibliotecarios. E, igualmente, sería coincidente con el concepto de redes de bibliotecas contemplado en el artículo 30.4 de la Ley 7/2023 y en el artículo 4.1) *in fine* del proyecto de orden. Todo lo anterior conduce a la necesidad de suprimir o modificar la frase transcrita *ut supra*.

- En lo que respecta a la letra f), se prevé la implantación de una biblioteca central *“en redes urbanas de poblaciones de municipios y distritos de más de veinte mil habitantes”*. La referencia a los distritos colisiona con el artículo 30.4 de la Ley 7/2023, a cuyo tenor *“En los municipios de más de veinte mil habitantes, se promoverá la formación de redes de bibliotecas municipales en las que una de ellas hará la función de biblioteca central”*. Al mismo tiempo, puede generar importantes problemas de aplicación de la norma, dada la ausencia de deslinde entre municipios y distritos en el artículo 15 (¿resultaría necesaria una biblioteca central por municipio o por distrito? ¿debe atenderse a la población del distrito o a la del municipio a efectos de los anexos de la orden proyectada?). En todo caso, debe procederse a su supresión, al no poder modificar por vía reglamentaria la dotación prevista en la ley que desarrolla.

Esta última consideración resulta igualmente predicable respecto del **artículo 13**, en sus apartados 1 y 3, así como en relación con el **artículo 15 y los anexos**.

Las consideraciones precedentes tienen carácter esencial.

Los **artículos 5 a 13** vendrían a establecer las condiciones cualitativas de los programas, según lo expuesto a propósito del artículo 1, presentando un carácter eminentemente técnico cuyo análisis excede, como se avanzó al comienzo de la presente consideración jurídica, del que compete a esta Abogacía General. No obstante, resulta imprescindible realizar ciertas observaciones desde el punto de vista de la técnica legislativa. En particular:

Hay que advertir que, conforme a la directriz 10, la redacción de estos artículos debería utilizar un lenguaje claro y preciso, de nivel culto pero accesible. *“La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma”*.

Todos estos artículos deben ser revisados conforme a los criterios establecidos, asegurando el correcto uso de las normas lingüísticas y gramaticales. En concreto, se debería redactar teniendo en cuenta el orden normal de los elementos de la oración; simplificar determinadas redacciones así, artículo 5.2 o reformular expresiones poco precisas, como la contemplada en el artículo 13.3: *“En cuanto a los puestos de lectura y consulta se parte de algo más de los seis por cada mil habitantes y al menos de un puesto informático por cada mil habitantes como mínimo...”*.

De igual modo, es pertinente señalar que algunos de estos preceptos parecen contener motivaciones o explicaciones, las cuales deberían estar ubicadas en la parte expositiva de la disposición, de conformidad con lo estipulado en la directriz 26.

Por último, deben corregirse algunos errores tipográficos, como sucede con el verbo *“dispondrá”* en el artículo 5.2; la locución preposicional *“en cuanto a”* en el artículo 8.2; el empleo indebido de mayúscula en el sustantivo *“área”* del artículo 11.2, párrafo primero, y la

coma improcedente tras la conjunción “o” en su párrafo segundo, o la existencia de un doble espacio tras el sustantivo “*Mapa*” en el artículo 13.2.

Desde el punto de vista sustantivo, el **artículo 10.2** contempla unos porcentajes de entre el 20% y el 25% que no se corresponden con los previstos al efecto en el anexo I, que oscilan entre el 18% y el 26%.

Por lo demás, en consonancia con lo señalado a propósito del artículo 1, y en la medida en que todas estas disposiciones constituirían estándares cualitativos de los programas funcionales, se recomienda revisar todas aquellas expresiones –como las relativas a los títulos de los artículos 5 a 8 (“*en la aplicación de los programas*”)- que parecen acotar dichos programas a los anexos.

El **artículo 14** lleva por rúbrica la de «condiciones de aplicación de los programas» y parece referirse al carácter vinculante o no de los mismos.

Con todo, sus previsiones adolecen de una excesiva generalidad e indeterminación, lo que no se compadece con la seguridad jurídica que ha de inspirar la redacción de todo texto normativo. Así se prevé en el artículo 2.4 del Decreto 52/2021 cuando dispone: “*A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas*” (el resaltado es propio).

En este sentido, se advierte de la imprecisión que supone la expresión que contempla el apartado 1 del siguiente tenor: “*los proyectos deberán adecuarse a los programas funcionales contenidos en los anexos con la mayor fidelidad posible a los mismos*”, desconociéndose, por otro lado, a qué “*recomendaciones generales*” se está haciendo referencia, aspectos que, en consecuencia, debieran ser oportunamente clarificados.

Como se expuso a propósito del comentario al artículo 1, resulta imprescindible aclarar si los estándares establecidos en los programas funcionales que se contienen en la norma tienen carácter preceptivo, resultan de cumplimiento potestativo, son simples orientaciones o constituyen una regulación de mínimos que puede ser ampliada en las distintas bibliotecas.

A tales efectos, no puede desconocerse que, de conformidad con el artículo 34.2 de la Ley 7/2023, su observancia resultaría potestativa para los municipios, al disponerse que *“En el caso de las instalaciones municipales, la resolución de la citada dirección general se emitirá con carácter de recomendación, que, en el caso de no atenderse, deberá motivarse debidamente”*. En consecuencia, tanto el tenor literal del referido precepto legal como el respeto a la autonomía local, que podría verse conculcada en el caso de que unos estándares tan detallados como los que se contienen en el proyecto de orden resultasen de obligado cumplimiento para los municipios, exigen que se aclare y regule adecuadamente la naturaleza y carácter de sus previsiones.

En este sentido, resultaría más adecuado ubicar sistemáticamente el actual artículo 14 como artículo 3, tras el artículo 1, relativo al objeto (con la refundición y mejora propuestas), y el artículo 2, relativo al ámbito de aplicación (reducido a su actual apartado 2 rectificado).

En cuanto al fondo, si los programas funcionales constituyen recomendaciones no vinculantes para los proyectos municipales, no resulta ajustada a derecho la regulación del apartado 1, que parecen exigir su adecuación a los mismos (*“deberán adecuarse (...) con la mayor fidelidad posible”*), ni tampoco la del apartado 2, que condiciona la resolución favorable a una desviación máxima del quince por ciento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, los apartados 2 y 4 contienen una regulación atinente a la resolución mencionada en el artículo 34.2 de la Ley 7/2023 (sentido y plazo de emisión), así como respecto al informe técnico a partir del cual se emitiría tal resolución, que desborda los límites de la habilitación conferida en el apartado 2 del precitado artículo 34 que, recordamos, se circunscribe a la posibilidad de aprobar por orden los programas funcionales. Tales previsiones, más bien

parecen constituir un desarrollo o aclaración de lo determinado en el citado precepto, excediendo, como decimos, los límites de la habilitación consignada, por lo que deben suprimirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 3 prevé que *“El programa funcional a aplicar será el contenido en el Mapa de la Red una vez se haya aprobado dicho Mapa de la Red”*.

A este respecto, el artículo 34.2 de la Ley 7/2023 prevé que los programas funcionales aprobados mediante orden de la consejería competente se recojan en el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura, pero no que se puedan modificar o alterar al incorporarse al mismo, para lo cual resultaría necesario su modificación o derogación por la orden de aprobación del referido Mapa (artículo 29.1 de la Ley 7/2023). En todo caso, por razones de seguridad jurídica, debería aclararse la regulación de este aspecto.

Finalmente, el apartado 5 invita a tener en cuenta *“la previsión de crecimiento que permita la prestación de los servicios con una planificación a medio plazo de, como mínimo, entre quince y veinte años”*. Si bien resulta razonable, e incluso deseable, tal planificación a medio plazo, nuevamente, colisiona con los parámetros contenidos en los anexos, que llevan a atender a la población actual de los municipios. Ello resultaría singularmente incompatible en el caso de bibliotecas de competencia autonómica, si los estándares de los programas funcionales se fijasen con carácter preceptivo (problemática que parece acrecentarse al fijarse estándares unificados o comunes para todo el territorio, sin consideración a los elementos o características particulares del lugar en que vaya a establecerse cada biblioteca, según se expuso en relación con el artículo 1).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, en el **artículo 15**, se enumeran y aprueban los programas funcionales conforme a los estándares establecidos en función de la población del municipio o distrito (nuevamente, reiteramos la improcedencia de tomar en consideración aisladamente la población de estos últimos) en el que se aplicarán, según la previsión para redes bibliotecarias, que distribuirán la prestación del servicio entre biblioteca central y bibliotecas sucursales, y que se recogen en los correspondientes **anexos** de la orden proyectada.

Tanto en los numerales del apartado b) del artículo 15 como en el anexo II debería suprimirse la preposición “entre”, al resultar redundante en todos los casos (e.g.: “Programa funcional para una biblioteca central de un municipio o distrito de ~~entre~~ más de cien mil y hasta doscientos mil habitantes”). Y en el numeral 8º, existe una errata al deletrear la cifra “quinientos”.

El ordinal 11 del anexo II debe coordinarse con el numeral 11º del apartado b) del artículo 15, pues aquel omite la precisión final “de un municipio de menos de tres mil habitantes”, que debe introducirse para diferenciarlo de otros programas funcionales para municipios de mayor población previstos en los apartados anteriores. Asimismo, en ambos casos, debe suprimirse el adjetivo “pública” tras el sustantivo “biblioteca”, pues no se incluye en los números precedentes, pudiendo generar confusión su inclusión. Tampoco se comprende la razón por la cual en este punto se alude al programa funcional “mínimo”, omitiendo dicho adjetivo respecto de los demás. A este respecto, si la regulación de los programas ordinales es de mínimos o reglada, debería ser común a todos ellos, siendo imprescindible su aclaración, tal y como se expuso a propósito del artículo 14.5.

En cuanto a la previsión de programas funcionales para municipios de menos de cinco mil habitantes, debe tenerse en cuenta que el artículo 26.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, solo obliga a disponer de dicho servicio público a los municipios por encima de dicha población. Por tanto, tales previsiones deben interpretarse en relación con el artículo 30.4 de la Ley 7/2023, cuyo segundo párrafo prevé que “se promoverá la creación de bibliotecas públicas de titularidad municipal en los municipios de más de dos mil habitantes, respetando, en todo caso, la obligatoriedad establecida por la legislación vigente”, en el

entendimiento de que solo resultan preceptivas a partir de los cinco mil habitantes, siendo potestativas en los de menos población.

Atendiendo al primer párrafo del artículo 30.4 de la Ley 7/2023 (*“En los municipios de más de veinte mil habitantes, se promoverá la formación de redes de bibliotecas municipales en las que una de ellas hará la función de biblioteca central”*), así como al artículo 4.f) del propio proyecto (*“en redes urbanas de poblaciones de municipios y distritos de más de veinte mil habitantes, es la que coordina técnica y administrativamente la red en la que se incluyen las bibliotecas sucursales de la misma”*), es igualmente correcta la previsión que se contempla en los numerales 1º a 5º del artículo 15.b) de existencia de una red de bibliotecas, con su correspondiente biblioteca central, únicamente para municipios de más de veinte mil habitantes, aludiendo en sus numerales 6º a 10º simplemente a la existencia de una biblioteca. Por esta misma razón, es incorrecta la alusión a la existencia de una biblioteca *“central”* que se contempla en los apartados 6 a 10 del anexo II, la cual debe suprimirse.

Por esa misma razón, y toda vez que la biblioteca sucursal se define como un *“punto de servicio de una red que depende de una biblioteca central”* (artículo 4.g) del proyecto), no procede su exigencia en municipios que no tengan obligación de contar con biblioteca central, al tener menos de veinte mil habitantes, por lo que deben suprimirse los programas funcionales contenidos en los numerales 15º y 16º del artículo 15.b), así como de los apartados 15 y 16 del anexo II.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

Finalmente, la **disposición final única** regula la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General en relación con el **proyecto de Orden, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se aprueban los programas funcionales y requisitos de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid**, exigirá la observancia de las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente informe, sin perjuicio de las demás observaciones formuladas.

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

Fernando Muñoz Ezquerro

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