



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 0 1 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 10 de mayo de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Bibliotecas de Canarias (EXP. 145/2018 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen y tramitación procedimental.

1. Se solicita por el Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.A.b), en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Ley (PL) de Bibliotecas de Canarias.

Acompaña dicha solicitud el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 26 de marzo de 2018 (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, ha de resaltarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), contiene en su Título VI (arts. 127 a 133) la regulación, de carácter básico, relativa al procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En particular, dispone su art. 129 que en su ejercicio las Administraciones Públicas han de actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En concordancia con tales obligaciones, el propio precepto establece que

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

* Voto Particular: Sr. Millán Hernández.

en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

De acuerdo con lo que acaba de señalarse, en el presente proyecto legislativo se ha procedido a dar cumplimiento al citado mandato, justificando convenientemente en el último párrafo de su Exposición de Motivos la necesidad de la actuación normativa.

Por otra parte, en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se ha dado cumplimiento también a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad de la norma (art. 44 de la citada Ley 1/1983), denominado «Lista de Evaluación», emitido el 28 de abril de 2017 por la Consejera de Turismo, Cultura y Deportes, que incluye los correspondientes informes de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres) y de valoración del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), concretando en ambos casos que la norma proyectada no implica impacto alguno en los sectores señalados. Incluye además el informe de impacto en la infancia y la juventud (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio), que se valora positivamente en la medida en que se prevén políticas educativas y culturales que promuevan el acceso a la información, al conocimiento y a la lectura, especialmente desde los centros educativos y a través de las bibliotecas públicas, dotando de una especial relevancia a los planes de fomento de la lectura, que tendrán especial consideración con la población infantil y juvenil.

Este informe incorpora, asimismo, la Memoria Económica [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983], en la que se justifica que la norma no tiene impacto en los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Certificación acreditativa del Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 8 de mayo de 2017, por el que, tras quedar enterado de la referida lista de evaluación y texto articulado del Proyecto de Ley, manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Ley a los distintos Departamentos de la Administración autonómica [norma tercera.1.h) del Decreto 15/2016]. Durante el plazo concedido, las Consejerías de Educación y Universidades y de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda manifestaron que no se realizaban observaciones, valorando además la última citada de forma favorable el texto del proyecto normativo.

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de consulta pública a través del portal web de la Consejería, con enlace a la web para la participación y colaboración en el procedimiento de elaboración normativa, habilitado por la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, conforme a la Orden departamental de 21 de diciembre de 2016.

Consta asimismo la concesión de trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, a la Delegación del Gobierno en Canarias, a la FECAM, a las Universidades públicas canarias y a las Asociaciones del sector.

Las observaciones presentadas durante estos trámites han sido objeto de valoración en informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes de fechas 11 de agosto y 5 de diciembre de 2017 y 19 de enero de 2018, respectivamente.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, de fecha 23 de mayo de 2017 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], que concluye que la norma no tiene impacto en los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma y, en todo caso, los gastos que pudieran derivarse de la aplicación de la norma deberán enmarcarse en los escenarios presupuestario plurianuales que se aprueben de acuerdo con la normativa de aplicación.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 30 de enero de 2018 [art.

24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio], tras la emisión de dos informes anteriores en los que planteó la necesidad de elaborar una nueva memoria económica e informe de la Oficina Presupuestaria departamental. En esta nueva documentación se concluye que la iniciativa proyectada tiene un impacto en los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias cuyo coste se estima en 20.000 euros, si bien la aprobación de esta ley no implicará un mayor gasto del que ya se venía realizando debido a que la actividad de biblioteca es un servicio que se está prestando desde hace varios años.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de 6 de marzo de 2018 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido atendidas en su totalidad.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 9 de marzo de 2018, que informa favorablemente el texto del Proyecto de Decreto a efectos de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 14 de marzo de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

II

Estructura, contenido y finalidad del Proyecto de Ley.

Por lo que a la estructura del Proyecto de Ley se refiere, éste se compone de una Exposición de Motivos y 54 artículos, divididos en nueve Títulos, con sus correspondientes Capítulos. La norma se completa con cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título I, dedicado a las «Disposiciones Generales», expone el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, e incluye la definición de biblioteca y su clasificación, así como los principios, valores y servicios que deben aplicarse y prestarse en las bibliotecas de Canarias.

El Título II viene a regular el «Sistema Bibliotecario de Canarias» (Capítulo I) como «el conjunto de órganos y bibliotecas que bajo los principios de cooperación y coordinación, actúan conjuntamente con la finalidad de desarrollar e impulsar los recursos bibliotecarios y de garantizar el libre acceso a la información, formación, ocio y cultura de las personas usuarias», en el que la Biblioteca de Canarias (Capítulo

II) se configura como «el centro superior bibliográfico y cabecera del Sistema Bibliotecario de Canarias» y en el que se prevé asimismo la integración de las bibliotecas de titularidad privada, de conformidad con el procedimiento que reglamentariamente se establezca. En este Título se aborda también la regulación del «Directorio de Bibliotecas de Canarias» (Capítulo IV), como «el instrumento que proporciona información sobre las bibliotecas y centros de documentación que integran el Sistema Bibliotecario de Canarias»; el «Mapa de Bibliotecas Públicas de Canarias» (Capítulo V), como «el documento que sirve como instrumento de información y planificación del Sistema Bibliotecario de Canarias, en el que se recogerán los datos relativos a los servicios que prestan fondos bibliográficos, personal equipamiento, superficie, horarios de apertura y otros parámetros de interés de las bibliotecas públicas de Canarias», distinguiéndose entre el Mapa de Bibliotecas Públicas de Canarias y el Mapa Insular de Bibliotecas Públicas.

El Título III se destina a la regulación de la «Red de Bibliotecas Públicas de Canarias», como «el conjunto organizado y coordinado de las bibliotecas de uso público existentes en Canarias, con el fin de facilitar el acceso a sus fondos y ofrecer unos servicios bibliotecarios de calidad». Se contempla la integración en dicha Red de las bibliotecas de los centros universitarios públicos, las de los centros de enseñanza pública no universitaria, las bibliotecas especializadas, las bibliotecas administrativas, los centros de documentación y las bibliotecas de uso público en general, de acuerdo con los requisitos que se determinarán reglamentariamente. Se prevé asimismo la inscripción de oficio de las bibliotecas integrantes de la Red de Bibliotecas Públicas de Canarias en un registro. Por último, quedan regulados en este Título los derechos y obligaciones de las personas usuarias de las bibliotecas integradas en la Red.

El Título IV se dedica a la «Estructura Organizativa del Sistema Bibliotecario de Canarias». La ley crea el Consejo Canario de la Lectura y las Bibliotecas (Capítulo I), como «órgano colegiado de asesoramiento y consulta en materia de lectura y bibliotecas del Gobierno de Canarias», así como la Comisión Técnica de la Red de Bibliotecas Públicas de Canarias (Capítulo II), como «órgano colegiado adscrito al Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia de bibliotecas».

El Título V se destina a la regulación de planes de promoción de la lectura, en los que tendrán una especial consideración la población infantil y juvenil, las minorías

lingüísticas, con el objeto de facilitar su integración, y los sectores más desfavorecidos socialmente, con especial atención a las personas con discapacidad. Es también objetivo de estos planes el aprendizaje continuo de las personas de cualquier edad.

El Título VI regula el reparto competencial de las Administraciones Públicas canarias.

La regulación de los medios personales y financieros queda recogida en el Título VII, en el que se hace referencia a cuestiones como los perfiles profesionales, la formación continuada o la consignación de los correspondientes créditos en los presupuestos de las Administraciones Públicas.

El Título VIII regula el patrimonio bibliográfico canario como aquel que «está constituido por las obras, fondos y colecciones bibliográficas y hemerográficas que por su origen, antigüedad, trascendencia o valor cultural presentan un interés manifiesto para la Comunidad Autónoma de Canarias». En lo que se refiere a su conservación, se regula el catálogo colectivo de dicho patrimonio, cuyo objetivo es el inventario y la descripción del patrimonio bibliográfico depositado en las bibliotecas de Canarias, ya sean de titularidad pública o privada y el depósito legal y bibliográfico.

Por último, el Título IX define el régimen sancionador, en el que se concretan las infracciones administrativas y sanciones aplicables.

Las disposiciones adicionales regulan el régimen sancionador del Patrimonio Bibliográfico de Canarias (primera), el plazo que se concede al Gobierno para la creación de la Biblioteca de Canarias (segunda) y el Directorio de Bibliotecas de Canarias (tercera), así como para la constitución de los órganos integrantes del Sistema Bibliotecario de Canarias (cuarta) y el plazo para la elaboración del Mapa de Bibliotecas de Canarias y los Mapas Insulares (quinta).

La disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones se opongan total o parcialmente a lo dispuesto en esta ley.

La disposición final primera habilita al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley.

Por último, la disposición final segunda dispone la entrada en vigor de la Ley a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

2. Tal y como expresa la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley para la justificación de esta iniciativa legislativa, la aprobación de una Ley de Bibliotecas de Canarias «permite dar solución a la carencia de un marco jurídico y permitirá dotar de una regulación suficiente y necesaria para el desarrollo de las políticas bibliotecarias de fomento de la lectura y de protección del patrimonio bibliográfico de Canarias».

Continúa la parte expositiva del Proyecto de Ley señalando que «la aprobación de una ley por parte de los poderes públicos de Canarias exige poner al día las posibilidades que la sociedad del conocimiento y de la información proporciona, dando acceso libre a los recursos documentales de las bibliotecas y centros de documentación que conforman el Sistema Bibliotecario de Canarias y paliando los problemas que la brecha digital plantea en este inicio del siglo XXI». Todo ello al objeto de posibilitar que los recursos bibliotecarios de Canarias puedan situarse al alcance de todos y se ajusten a las directrices fijadas en los diferentes documentos de ámbito internacional que la propia Exposición indica.

Por otra parte, esta disposición legal considera la promoción de la lectura como «una tarea común de toda la sociedad». Esta labor promocional pasa a considerarse como un instrumento «por el cual los principios de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas en materia bibliotecaria, conforman un Sistema Bibliotecario basado en un aprovechamiento eficiente de los recursos económicos, culturales, informativos y personales, mediante el cual se ofrezcan al ciudadano servicios basados en la calidad y accesibles a toda la población». Asimismo, otro de los objetivos de la Ley es la necesidad de elaboración del Mapa de Bibliotecas Públicas de Canarias como medio a través del cual se llevará cabo la planificación territorial «que definirá el tipo de centros bibliotecarios, sus servicios y fijará los parámetros que deben cumplirse en lo que concierne a superficie, equipamiento, personal, fondo bibliográfico y mantenimiento de cada biblioteca, conforme a las directrices y pautas profesionalmente reconocidas».

III

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. En cuanto a los títulos competenciales autonómicos que dan cobertura a la elaboración y aprobación de una ley como la que se pretende, ha de considerarse que la Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes en la materia.

Como acabamos de señalar, el Proyecto de Ley tiene por objeto el establecimiento de la normativa por la que se pretende fomentar la cultura a través del hábito lector entre todos los ciudadanos, diseñando para ello una determinada organización, planificación y coordinación del Sistema de Bibliotecas de Canarias que garanticen el derecho de la ciudadanía a la lectura.

El fomento de la lectura, como forma de acceso a la cultura, tiene su reconocimiento constitucional en el Título I de la Constitución Española, que regula los derechos y deberes fundamentales, con la consideración de principio rector de la política social y económica. A tal efecto, la Constitución en su art. 44.1 encomienda a los poderes públicos promover y tutelar el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. En la misma línea, en el art. 46 de la Constitución se encomienda a los poderes públicos que garanticen la conservación y promuevan el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

Para la ejecución de estos mandatos constitucionales, la Norma Fundamental ha establecido un sistema de competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, posibilitando que éstas asuman competencias en materia de fomento de la cultura y en materia de bibliotecas, sin perjuicio de la que también se reconoce al Estado, al establecer en el art. 149.2 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. También la Constitución atribuye al Estado la competencia en materia de bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.28ª CE).

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, el art. 30.9 de su Estatuto, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en materia de cultura, patrimonio histórico, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, así como en materia de archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal. De la misma forma, conforme al art. 33.1 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia de ejecución en materia de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal cuya gestión no se reserve el Estado, a través de los instrumentos de cooperación que, en su caso, puedan establecerse.

Recientemente, en la Sentencia núm. 177/2016, de 20 de octubre, el Tribunal Constitucional condensa su doctrina en relación con esta competencia concurrente, en los siguientes términos:

«En lo que al presente asunto interesa, el punto de partida acerca de la distribución competencial en materia de cultura es la existencia de competencias concurrentes entre Estado y Comunidades Autónomas, tal como hemos señalado desde la STC 49/1984, de 5 de abril (FJ 6), lo que justifica la intervención estatal en esta materia ex art. 149.2 CE.

Según esta doctrina, reiterada en numerosas ocasiones, entre ellas en la STC 122/2014, de 17 de julio (FJ 3.b) “[E]sta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la C.E. en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente”. La STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, ya destacó esta idea señalando que junto a la acción autonómica en materia cultural, que “a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias...”.

El art. 149.2 CE dibuja así una situación de concurrencia en la medida en que Estado y Comunidades Autónomas son titulares de competencias en un ámbito material compartido, ordenado tanto a la preservación como al estímulo de los “valores culturales propios del cuerpo social” por parte de cada una de las instancias públicas habilitadas por la Constitución (el Estado central) y los respectivos Estatutos de Autonomía (Comunidades Autónomas) [por todas, STC 122/2014, de 17 de julio (FJ 3.b)]. Existe, pues, una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura (STC 106/1987, de 25 de junio (FJ 2) pues, como concluimos en la STC 49/1984, FJ6, la lectura del art. 149.2 CE y una reflexión sobre la vida cultural, “lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas”. En particular, por lo que se refiere al Estado, la doctrina constitucional ha identificado un “área de preferente atención” declarando, concretamente, que corresponde al Estado la “preservación del patrimonio cultural común”, así como “lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias” (STC 49/1984; 157/1985, de 15 de noviembre; 106/1987, de 25 de junio y 17/1991). Consecuentemente el Estado y las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el

uno de las otras, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí.

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

También este Consejo en su Dictamen 44/1997, de 29 de abril (sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Histórico de Canarias), con expresa referencia a la línea jurisprudencial que acaba de reproducirse, ha resaltado el régimen concurrente de la materia que nos ocupa, «por lo que las relaciones entre las normas de ambas instancias son diferentes al de bases estatales-desarrollo autonómico». Señala este pronunciamiento del Consejo que el régimen constitucional se caracteriza por «la concurrencia del título competencial de la cultura, cuyo ejercicio indistinto por ambas instancias incide sobre la idea de la complementariedad que implica, no una vinculación autonómica a las bases estatales, sino unos tratamientos generales y unas actuaciones propias del Estado que, si bien han de ser respetados y permitidos por las CCAA, no debe excluir las competencias plenas de éstas» (véase asimismo el reciente Dictamen núm. 129/2018, de 3 de abril).

2. Precisamente, en ejercicio de sus competencias y en la materia que estamos tratando, el Estado ha aprobado la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, el Libro y las Bibliotecas, cuyo art. 4.1 dispone:

«Los planes de fomento de la lectura considerarán la lectura como una herramienta básica para el ejercicio del derecho a la educación y a la cultura, en el marco de la sociedad de la información y subrayarán el interés general de la lectura en la vida cotidiana de la sociedad, mediante el fomento del hábito lector».

Por su parte, el art. 12.1 de este texto legal establece lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el derecho a acceder a la información y a la lectura en igualdad de condiciones con la finalidad de promover la difusión del pensamiento y la cultura, contribuyendo a la transformación de la información en conocimiento y al desarrollo cultural y la investigación. Junto a ello, determina que las bibliotecas, como instituciones públicas imprescindibles para

el desarrollo de la sociedad, procurarán de forma activa el conocimiento y manejo de las tecnologías de la información y fomentarán su uso por parte de todos los ciudadanos».

Es necesario también hacer mención, dado que el Proyecto de Ley contempla el depósito legal y bibliográfico, a la Ley 23/2011, de Depósito Legal, cuyos arts. 9 y 11 se ocupan de cuestiones atinentes a su administración, estableciendo que las oficinas de depósito legal serán determinadas por las Comunidades Autónomas.

No es éste, sin embargo, el único título competencial que puede ser invocado para amparar la presente iniciativa, teniendo en cuenta determinados contenidos del Proyecto de Ley. Así, puede ser igualmente invocada su competencia en materia de «patrimonio histórico» contemplada en el art. 30.9 EAC, dado que el Proyecto de Ley se ocupa específicamente en su Título VIII del Patrimonio Bibliográfico Canario y en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» (art. 30.1 EAC), pues se crean y regulan determinados órganos al objeto de contribuir a mejorar el servicio público en materia de lectura y bibliotecas. Por último, resulta pertinente invocar la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «régimen local» (art. 32.4 EAC).

En definitiva, los citados preceptos estatutarios amparan de manera suficiente la aprobación de una ley como la pretendida.

IV

Observaciones al articulado.

El Proyecto de Ley sometido a la consideración de este Consejo se ajusta en términos generales al parámetro constitucional y estatutario de aplicación.

Se realizan, no obstante, las siguientes observaciones a su articulado:

- Artículo 1.3, en relación con el Título VIII.

Este Título, que comprende los arts. 37 a 42 del PL, lleva por rúbrica «Patrimonio bibliográfico canario», que es uno de los objetos de la norma proyectada, tal y como expresamente señala el apartado 3 de su art. 1. A esta finalidad también responde el Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Canarias, pendiente en estos momentos de ser dictaminado por este Consejo Consultivo (véase el Capítulo IV del Título VII, arts. 104 y 105). Sin embargo, el art. 105 PL, que acaba de citarse, dispone que «el patrimonio documental y bibliográfico de Canarias se regirán por su legislación específica y, en lo no previsto en ella, por las disposiciones de esta Ley que sean de

aplicación». Por lo tanto, el Proyecto de Ley que ahora se examina debe incluir una referencia a este reenvío normativo llevado a cabo por un Proyecto legislativo de ámbito mucho más amplio y del que lógicamente trae causa (que además habrá de aplicarse con carácter supletorio en esta materia).

- Artículo 19 y disposición adicional quinta.

De acuerdo con lo dispuesto en su apartado 4, el Departamento autonómico competente aprobará y mantendrá actualizado el Mapa de Bibliotecas a partir de los datos contenidos en los Mapas Insulares.

Esta regulación no presenta reparos, puesto que nada obsta para que el Mapa de la competencia autonómica tome como base los datos de los insulares, pero la articulación que se hace en el precepto resulta desordenada y produce, en cuanto a los plazos que se establecen, una superposición.

Así, la regulación debería partir de la aprobación por parte de los Cabildos de sus respectivos Mapas (que en precepto se entremezcla con la competencia autonómica al constar en su apartado 3) y señalar seguidamente la regulación propia del autonómico, realizando así una exposición ordenada de la tramitación.

En lo que a los plazos se refiere, el apartado 2 indica que el Mapa de Bibliotecas se mantendrá actualizado como mínimo cada tres años, en tanto que el apartado 3 dispone que los Mapas Insulares se actualizarán también como mínimo cada tres años.

A su vez la disposición adicional quinta, relativa al plazo para la elaboración de los referidos Mapas, concede un mismo plazo de dos años al Departamento autonómico y a los Cabildos Insulares.

Ambas regulaciones no se compadecen con el hecho de que, como prevé el art. 19.4, el Mapa de Bibliotecas de Canarias se aprobará y mantendrá actualizado a partir de los Mapas Insulares. La concesión de un mismo plazo de tres años a ambas Administraciones, cuando el primero depende de los datos que se extraigan del segundo, puede impedir que el Departamento autonómico de cumplimiento a su obligación en el plazo legal establecido.

En las observaciones efectuadas por la FECAM durante el trámite de audiencia se propuso modificar el plazo de creación y actualización de los Mapas Insulares, reduciéndolo a dos años. Esta observación no fue sin embargo atendida, con el argumento de que, por una parte, el plazo de tres años resulta adecuado, al tratarse de un proceso costoso y laborioso y, por otra, porque el hecho de que los dos mapas

tengan establecido el plazo de tres años no significa que el regional deba publicarse en el mismo momento que los insulares, sino al año siguiente y a partir de ahí cada tres años.

Esta interpretación sin embargo no tiene sustento en la regulación legal prevista, ni en el art. 19 ni en la disposición adicional quinta, dado que en ambos se establece un igual plazo para ambos, sin diferenciar su cómputo. Por ello, una interpretación como la pretendida debiera tener expresa acogida en la norma, tanto en lo que se refiere a la aprobación como a las sucesivas actualizaciones.

- Artículo 21.

Este precepto incluye a las bibliotecas públicas del Estado en la Red de Bibliotecas Públicas de Canarias, lo que abarca no sólo las gestionadas por la Comunidad Autónoma sino asimismo las de gestión estatal. Esta previsión legal no se compadece con la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.28ª CE, que le otorga competencia exclusiva sobre las bibliotecas de su titularidad, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. El precepto debe pues adaptarse al marco constitucional de competencias, como por otra parte así se establece en los arts. 2 y 10 del PL.

- Artículo 30.2.

Sistemáticamente, este apartado, en la medida que se refiere al contenido de los planes de promoción de la lectura, tiene mejor ubicación en el art. 31, que regula específicamente esta materia.

- Artículo 32.e).

La competencia prevista en esta letra del art. 32 no lo es solo para la elaboración, sino también para la *aprobación* del Mapa de Bibliotecas Públicas de Canarias, como así resulta de lo dispuesto en el art. 19.3 del PL, por lo que procede que así se establezca expresamente.

Igual observación procede realizar en relación con la disposición adicional quinta, pues sólo se refiere a la elaboración de los mapas.

- Artículo 42.2.

Debe mejorarse la redacción de este precepto.

- Artículo 50.1.A).a).

Este precepto establece, dentro de las sanciones principales, el apercibimiento, que procederá en los supuestos de infracciones leves, «cuando no exista reincidencia y *no se estime conveniente* por el órgano sancionador la imposición de multa».

El precepto incorpora un concepto jurídico indeterminado en la determinación de la sanción que no se compadece con los principios de la potestad sancionadora. Por ello, corresponde a la Ley concretar los casos en que procede el apercibimiento, pues en la redacción actual, a salvo de la no reincidencia, se deja a criterio del órgano sancionador.

- Disposición derogatoria única.

Si sólo hay una disposición derogatoria, la adjetivación es innecesaria.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley de Bibliotecas de Canarias se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico de aplicación. Se realizan, no obstante, determinadas observaciones a su articulado.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. PRESIDENTE D. CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN Nº 201/2018, RELATIVO AL PROYECTO DE LEY DE BIBLIOTECAS DE CANARIAS (EXP. 145/2018 PL).

Al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, habiendo discrepado en el Pleno del acuerdo mayoritario, por considerar que el dictamen aprobado no da suficiente respuesta jurídica al proyecto de iniciativa legislativa, dentro del plazo reglamentario se formula el presente voto particular por escrito para su incorporación al dictamen.

Remisiones de la ley al reglamento.

Así, no se hace alusión alguna, en el dictamen mayoritario, al problema de las excesivas remisiones del PL a normas de carácter reglamentario, para la integración, en el Sistema Bibliotecario de Canarias, de las bibliotecas y centros de documentación de titularidad privada... (art. 6.4); al regular la organización y funcionamiento del registro en el que se inscribirán, de oficio, las bibliotecas integrantes de la Red de Bibliotecas de Canarias (art. 20.5); establecer los requisitos que deben reunir las bibliotecas para su integración en la Red de Bibliotecas Públicas

de Canarias (art. 22.2); fijar la composición concreta, sistema de designación de sus miembros, competencias, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión Técnica de la Red de Bibliotecas de Canarias (art. 28.1); para formar parte del patrimonio bibliográfico de Canarias (art. 37.4); expurgo de bienes del patrimonio canario (art. 38.3); y determinación de las causas por las que los fondos de las bibliotecas dejan de estar integrados en el Sistema Bibliotecario de Canarias (art. 42.2). Todo ello supone disminuir el rango de la ley al nivel reglamentario, quedando su regulación material a la cota de simple reglamento dejando sin contenido la ley, pues el reglamento, en determinados supuestos, hubiera podido dictarse sin necesidad de una habilitación legal específica como la que se desea aprobar.

Art. 1.3, en relación con el Título VIII (arts. 37-42).

El art. 3.1 del PL atribuye al PL, como parte de su objeto, la regulación del patrimonio bibliográfico de Canarias, para garantizar su protección, conservación, enriquecimiento, fomento, investigación y difusión.

La argumentación de la detracción del dictamen mayoritario, a estos artículos se funda en la presunta omisión de referencia al reenvío normativo que realiza el PL de Patrimonio Cultural de Canarias, a la legislación específica (patrimonio documental y bibliográfico, señalando que en lo no previsto en ella, se estará a lo que dispongan las disposiciones de la futura ley de Patrimonio Cultural).

El dictamen mayoritario se basa en la regulación de un texto de iniciativa legislativa pendiente de consulta y tramitación, sin reparar en los obstáculos que supone atribuirle parámetro de adecuación eficiente (ya que el texto normativo puede ser alterado en el debate parlamentario). Por otra parte, no contempla que el régimen sancionador para el patrimonio bibliográfico de Canarias será el que establezca la normativa legal en materia de patrimonio cultural de Canarias de acuerdo con lo señalado en la disposición final primera del PL, siendo innecesaria, por ello, la observación del dictamen.

La inclusión de las bibliotecas públicas del Estado en la red de bibliotecas públicas de Canarias.

(Arts. 21, 32.o) del PL.

En las observaciones al artículo 21 del PL se señala en el dictamen aprobado por mayoría, que “este precepto incluye a las bibliotecas públicas del Estado en la red de bibliotecas públicas de Canarias, lo que abarca no sólo las gestionadas por la

Comunidad Autónoma sino asimismo las de gestión estatal". Para, a continuación, concluir: "Esta previsión legal no se compadece con la competencia atribuida al Estado por el artículo 148.1.28ª CE, que le otorga competencia exclusiva sobre bibliotecas de su titularidad...".

Puede entenderse del tenor literal del dictamen mayoritario que en este artículo del PL el legislador autonómico incurre en extralimitación competencial, sin haber tenido en cuenta -el dictamen- que esta previsión legal no siempre afecta a la distribución competencial, si tales bibliotecas públicas estatales de gestión no autonómicas continúan rigiéndose por su legislación específica (estatal).

Como advierte la jurisprudencia del TC, de conformidad con el artículo 19.1.28ª CE, la gestión de los archivos (museos o bibliotecas) puede quedar reservada al Estado o, en su caso, ser transferida a las Comunidades Autónomas.

El problema de la inclusión en este caso, de las bibliotecas públicas del Estado en la red de bibliotecas públicas de Canarias no supone "per se" la alteración del sistema competencial.

Esta problemática ha sido, en parte, resuelta por el TC (específicamente, en relación con los archivos) cuando dispone que "ha de distinguirse la competencia para definir e integrar los elementos que componen el patrimonio documental" (aplicable también a las bibliotecas) y la competencia sobre archivos -o bibliotecas- que contienen dichos documentos (o estructuras organizativas).

Por lo que se refiere a la competencia para definir los elementos que integran la red de bibliotecas canarias, las competencias autonómicas en materia de cultura y patrimonio histórico... (art. 30.9 EAC) atribuyen capacidad suficiente a la Comunidad Autónoma de Canarias, para definir los elementos integrantes de su red de bibliotecas, incluso incorporando las bibliotecas públicas del Estado, cuando sean de interés para la Comunidad Autónoma.

Esta inclusión en la red de bibliotecas públicas de Canarias, de las bibliotecas públicas del Estado (en Canarias), que se integra en el Sistema Bibliotecario de Canarias [art. 6.2.b) del PL] no supone su regulación, materia reservada a la competencia legislativa del Estado (como expresa el art. 30.9 del EAC, cuando establece únicamente de competencia exclusiva de Canarias las bibliotecas que no sean de titularidad estatal), sino solamente integrarlas en la correspondiente red autonómica a los efectos de su protección o para facilitar el acceso a las mismas, sin que la calificación de integrarlas en la red de bibliotecas públicas de Canarias,

confiera a la Comunidad Autónoma facultades de disposición u ordenación. Se trataría, simplemente de introducir una calificación que sólo añade una sobreprotección a dichos fondos (SSTC 31/2010, de 28 de junio 46/2010, de 8 de septiembre; 47/2010, de 8 de septiembre, 48/2010, de 9 de septiembre y 14/2013, de 31 de enero).

El dictamen mayoritario no se detiene en ello ni tampoco hace alusión alguna al “Sistema Español de Bibliotecas”, integrado por el Ministerio de Cultura, la Biblioteca Nacional y el resto de las bibliotecas estatales (art. 14 de la Ley 10/27, de 22 de junio), de tal modo que con la previsión del PL formarían parte de dos sistemas de titularidad distinta. Ni se interesa en comprobar si el articulado del PL se excede regulando las bibliotecas públicas de titularidad estatal, que se pretenden incorporar a la red de bibliotecas públicas de Canarias y, con ello, al Sistema Bibliotecario de Canarias.

En efecto, el art. 19.4 del PL impone *“la obligación para las bibliotecas integradas en la red canaria (aplicable también a las bibliotecas públicas de titularidad estatal, al haberlas incluido en dicha red) de recoger y enviar los datos bibliográficos y estadísticos que sean solicitados por el Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma competente en materia de bibliotecas”*. El carácter conminatorio (obligación) que establece el citado artículo, menoscaba las competencias estatales, salvo que se establezca expresamente en el PL que dichas bibliotecas de titularidad estatal no quedan incluidas en esta previsión o se añada una remisión a lo que se disponga en el correspondiente convenio de gestión, lo que debería quedar claramente de manifiesto en el citado artículo.

Más aún, cuando el ámbito de aplicación de la futura ley, según el art. 2 del PL, se contrae a las bibliotecas de titularidad pública de Canarias, sin perjuicio de la aplicación general de sus normas relativas a las competencias de las Administraciones públicas de Canarias en materia de bibliotecas y de lo dispuesto para las bibliotecas de titularidad estatal, gestionadas por la Comunidad Autónoma... lo que significa que incluso respecto a estas bibliotecas (de titularidad estatal) cuya gestión haya sido transferida a Canarias, correspondería a la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa del Estado, limitándose Canarias a la prestación de servicios y a la ordenación del funcionamiento interno.

En consecuencia, debería aclararse y corregirse el ámbito de aplicación de las normas del PL (arts. 2 y 19.4) a las bibliotecas públicas de titularidad estatal

radicadas en Canarias... Todo ello a fin de respetar el régimen de competencias que corresponde al Estado, para sus bibliotecas públicas.

Teniendo en cuenta, además, que la Comunidad Autónoma de Canarias, tiene suscrito un convenio con la Administración del Estado (Resolución de 17 de diciembre de 1984), para la Biblioteca Pública de Santa Cruz de Tenerife "Comodoro", Avenida de Bélgica, y la Biblioteca Pública de Las Palmas, Plaza de Tomás Morales), en el que se establece, en su numeral 6, que la Comunidad Autónoma de Canarias establecerá la coordinación conveniente entre las bibliotecas de titularidad estatal y las de competencia autonómica, a fin de conseguir la eficaz sistematización de sus servicios bibliotecarios...

La incorporación de todas las bibliotecas públicas del Estado a la red de bibliotecas públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin atender a lo anteriormente expresado podría dar lugar a una extralimitación competencial del legislador autonómico, ya que el art. 149.1.28º en relación con el art. 149.2 de la CE atribuye al Estado una competencia exclusiva sobre las bibliotecas de su titularidad rigiéndose -como señalan las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 38/2013, de 14 de febrero- exclusivamente por la legislación del Estado, ya que la inclusión en un sistema autonómico no tiene otro posible efecto que el de una sobreprotección a dichas bibliotecas.

Finalmente la gestión de las bibliotecas públicas del Estado se ajustará a lo dispuesto en el Convenio suscrito, sin que lo que disponga la ley que se pretende aprobar, pueda alterarlo o prevalecer sobre el mismo [art. 32. o) del PL].

Art. 42.2 del PL.

El dictamen aprobado por mayoría se limita a señalar que "*debe mejorarse la redacción de este precepto*". No alude a las razones de la conveniencia de mejorar la redacción de este artículo haciendo, por ello, preciso completar el dictamen mayoritario.

El citado artículo 42.2. persigue resolver la problemática de los fondos bibliográficos de las bibliotecas que dejen de estar integradas en el Sistema Bibliotecario de Canarias, permitiendo a la administración competente poder depositarlos en cualquier otra biblioteca incorporada al citado sistema.

Dos problemas plantea este artículo. El primero deriva de no regular en la ley las causas por las que una biblioteca se aparta del Sistema Bibliotecario de Canarias y remitir la determinación de los motivos o justificación de la separación a regulación

reglamentaria. El segundo, que el depósito en otra biblioteca requiere un previo acuerdo, sin que la ley aclare si supone una decisión previa de la administración competente o implica, por el contrario, un concierto de varias para adoptarse (por ejemplo, con la biblioteca a la que se van a depositar).

No se trata de una mera cuestión de claridad de la norma, sino de alteración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3CE), pues la ley debe evitar omisiones y ser precisa en lo que pretende regular.

Sujetos responsables.

Dado que no se formula observación alguna en el dictamen mayoritario al art. 44.2 del PL, procede incorporar las siguientes observaciones:

El art. 44. 2 del PL dispone que de las sanciones pecuniarias impuestas por las acciones u omisiones tipificadas en la ley que se pretende aprobar, en el caso de que fueran cometidas por menores de 18 años o incapacitados, responderán solidariamente sus padres, tutores, acogedores o guardadores, en razón del incumplimiento del deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores e incapacitados.

Se trata de una norma de derecho administrativo sancionador especial para menores de edad.

El art. 42.2 del PL se aparta del principio de personalidad de la pena, que no admite más responsable que el que comete el ilícito o infracción administrativa.

La responsabilidad solidaria supondría la necesidad de abonar la cuantía pecuniaria de la multa impuesta, por lo que la norma legal tendría más efecto recaudador que de reeducación o reinserción social del menor. Y plantea además, en el caso de que se exigiera responsabilidad solidaria a los progenitores, tutores, acogedores y guardadores, por origen del deber de prevención, algunas cuestiones para garantizar el principio de seguridad jurídica y demás garantías previstas en las normas de procedimiento administrativo y relativas al derecho de defensa (art. 24 CE), como la carga que recae sobre a la Administración pública de notificarles dicha resolución, a los efectos del ejercicio del derecho de defensa de éstos y del cumplimiento del deber de prevención.

Tampoco regula el citado artículo del PL, la situación en la que se encuentran los menores de 14 años infractores de esta norma sancionadora, mientras que en el derecho penal rige la exención de la responsabilidad. Y si bien la Ley de

Procedimiento Administrativo Común, Ley 39/2015, de 1 de octubre, no establece un límite de edad a partir del cual se pueda ser responsable de una infracción administrativa, atendiendo a lo previsto en el art. 25 de la CE, la sanción económica debería sustituirse por medidas exclusivamente reeducadoras y no económicas (como asistir a programas educativos, cursos o actos culturales, o con la amonestación), más aún si los progenitores, tutores, acogedores y guardadores no hubiesen favorecido la conducta del menor y hubiesen actuado diligentemente.

Así, el art. 61 (relativo a la responsabilidad civil) de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores, en cuanto a la responsabilidad solidaria, por los daños y perjuicios de los menores, de los padres, tutores acogedores y guardadores legales o de hecho, dispone que, si no hubiesen favorecido la conducta del menor con dolo o negligencia grave, su responsabilidad podrá ser moderada, según los casos.

La medida de reemplazar las sanciones pecuniarias por medidas reeducativas o de reinserción social de los menores, supondría dotar a la futura ley de bibliotecas de Canarias, de plena actualidad y adecuación con el texto Constitucional.

Y estaría más acorde el PL con la legislación vigente en Canarias sobre esta materia, es decir, con la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Menores, aprobada por el Parlamento de Canarias hace más de veinte años, como fruto del esfuerzo y consenso unánime de todos los grupos con representación en la Cámara Legislativa y de participación activa y conjunta de todos los sectores sociales y profesionales implicados con menores, siguiendo un informe del Diputado del Común de Canarias, sobre la situación de los menores en las Islas, como colectivo especialmente vulnerable, en la que el legislador optó por su protección y por políticas de bienestar (no por sanciones pecuniarias) para favorecer el desarrollo integral de éstos y garantizar -como expresa la exposición de motivos de la citada ley- la atención de los menores, que atribuye a todas las Administraciones públicas que coexisten en la Comunidad Autónoma de Canarias y a la sociedad en general, reconociendo que la responsabilidad de los menores no sólo atañe a sus progenitores, tutores o guardadores, sino que también recae sobre las Administraciones Públicas de Canarias.

En este sentido, el artículo 4.2, a) y i) de la citada Ley 1/1997, de 7 de febrero, establece que las actuaciones administrativas en materia de menores responderán a los siguientes principios:

- a) Prevalencia del interés de los menores sobre cualquier otro concurrente.

f) responsabilidad pública de la protección de los menores...

g) Subsidiariedad de la actuación administrativa respecto a las funciones parentales

i) Garantía del carácter eminentemente educativo de las medidas que se adopten con los menores...

La garantía del carácter eminentemente educativo (y no pecuniario) de las medidas que se adopten con los menores de Canarias quedaría derogada por el principio de *la lex posterior* y supondría la pérdida de vigencia, en parte, de la Ley 1/1997, de 7 de febrero. Ya que, desde el prisma de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), surgiría una evidente contradicción entre dos normas de un mismo rango jerárquico, entre el PL que se persigue aprobar y la vigente Ley de Menores de Canarias.

Por todo ello, se debería modificar el PL suprimiendo la responsabilidad solidaria prevista en el artículo 44.2 y sustituir las sanciones principales pecuniarias(multas) del art. 50 del PL, por medidas de reeducación para los menores (desde los 14 a los de menos de 18 años de edad, pues respecto a los menores de 14 años debería optarse por la inimputabilidad), como asistir a programas educativos, cursos o actos culturales, etc., o, si se prefiere, para las infracciones más graves, imponer medidas limitativas de obtener licencias o autorizaciones de competencia de la Administración sancionadora o limitativas de ayudas a viajes, vacaciones o para actividades recreativas, etc.

Otras observaciones, que se omiten en el dictamen aprobado por mayoría se refieren a cuestiones de técnica normativa y de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE).

Sobre la disposición derogatoria.

La disposición derogatoria única del PL es indeterminada, ya que en lugar de establecer una cláusula de derogación expresa fijando con precisión su objeto, se limita a "*derogar cuantas disposiciones se opongan total o parcialmente a lo dispuesto en la presente ley*", olvidando precisar que la cláusula de derogación, debe referirse a las normas de igual o inferior rango, que contradigan o se opongan a lo que establezca la proyectada ley.

La norma proyectada debe acatar lo establecido en las disposiciones o normas de grado superior, por aplicación del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de CE).

Las normas jurídicas deben dar certeza al Derecho, fijando en la disposición derogatoria las normas que se derogan y las que se mantienen en vigor, lo que no se logra con cláusulas genéricas de derogación y menos aún omitiendo expresar que la derogación afecta a las normas de igual o inferior rango.

Sobre la entrada en vigor.

La disposición final segunda del PL dispone que la presente ley entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

La *vacatio legis* de la norma que se pretende aprobar debería adecuarse a sus propias previsiones. Y si la creación de la Biblioteca de Canarias, como el directorio de las bibliotecas de Canarias y la constitución del Consejo Canario de la lectura y las bibliotecas y la Comisión técnica de la red de bibliotecas públicas de Canarias, se fija un plazo de un año para las creaciones o constitución de estas estructuras y organismos y dos años para la elaboración del mapa de bibliotecas de Canarias..., lo más adecuado, por seguridad jurídica, sería fijar la entrada en vigor de la ley proyectada al año de su publicación en el BOC, o al menos, respetar el período ordinario de *vacatio legis*.