

INFORME RELATIVO A LA SOLICITUD DE DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PROGRAMAS FUNCIONALES, ESTÁNDARES Y CONDICIONES TÉCNICAS DE LAS INSTALACIONES DE LAS BIBLIOTECAS INTEGRANTES DE LA RED DE SERVICIOS PÚBLICOS DE LECTURA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Motivación.

La orden se formula conforme a los artículos 147.1. 17ª de la Constitución española, 26.1. apartados 18, 19 y 20, y 28.1.6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

La Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 1.c), que es objeto de la misma el establecimiento de las bases y los instrumentos para la planificación y el desarrollo del Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid, entre otros.

En virtud de lo cual, en su artículo 34.2, al ocuparse de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red, establece la obligación de las entidades titulares de comunicar en fase de anteproyecto las iniciativas de creación, ampliación, remodelación o traslado de infraestructura a la dirección general competente a fin de que esta compruebe su adecuación a los programas funcionales aprobados mediante orden de la Consejería y recogidos en el Mapa, junto con el resto de normativa técnica. Esta dirección general emitirá resolución con carácter de recomendación que, en caso de no atenderse, habrá de ser debidamente motivada.

Como instrumento de planificación y desarrollo de esta Red de Servicios Públicos de Lectura, el artículo 29 desarrolla lo relativo al contenido, modo de elaboración y alcance del Mapa de la Red. Así, el mencionado artículo detalla que dicho Mapa definirá el modelo de biblioteca pública y facilitará los estándares y los parámetros para dimensionar espacios, equipamientos, colecciones, servicios básicos y recursos humanos, recomendando 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. Y tal como se ha señalado, el artículo 34.2 establece que 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».

Los estándares y parámetros contenidos en los programas funcionales son de aplicación, además, en la elaboración de los informes sectoriales preceptivos sobre la creación y mejora de nuevos equipamientos a los que se refiere el artículo 23 d) dentro de las funciones de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado texto normativo, procede la aprobación mediante orden de la Consejería competente, 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 técnicas generales y estándares cuantitativos y cualitativos que deben observarse en la elaboración de dichos proyectos haciendo posible, tras la aprobación, la integración de dichos programas funcionales y estándares en el Mapa de Red con el fin de definir los servicios más adecuados para cada tipo de centro bibliotecario y el dimensionamiento de equipamientos, colecciones y servicios básicos, así como la aplicación de estos programas a la elaboración de los informes que puedan hacerse en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 d) y en las resoluciones recogidas en el artículo 34.2. El ámbito de aplicación será el establecido en el artículo 28 a), b) y c), a partir de las tipologías de centros y estructura de las redes bibliotecarias expuestas en el artículo 30 de la misma Ley.

2. Objetivos.

El objetivo es, en primer lugar, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid, en lo que respecta a las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura, así como el artículo 29, sobre el Mapa de la Red.

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 29.2 de la Ley 7/2023, deben aprobarse los programas funcionales para equipamientos bibliotecarios conforme a lo dispuesto en el texto normativo, así como para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 23, apartado b) que proclama que, entre las funciones de la Comunidad de Madrid, se encuentra: «Elaborar el Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid y la normativa técnica sobre la que se basará dicho Mapa.»

También lo es dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 34.2 de la misma Ley, en virtud del cual: «...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. 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.»

Igualmente, se persigue el objetivo de cumplir con el principio establecido en el artículo 23 a) de dicha Ley según el cual, a la Comunidad de Madrid, a través de la dirección general competente en materia del libro y la lectura, le corresponde la función de diseño e impulso de la política bibliotecaria de la Comunidad de Madrid, desarrollando 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, así como lo expuesto en la letra m) del mismo artículo en lo que se refiere a la competencia de la Comunidad de Madrid en la coordinación del Sistema Bibliotecario de la Comunidad de Madrid impulsando la cooperación entre las distintas Administraciones y agentes.

Asimismo, los programas funcionales, los estándares cuantitativos y cualitativos sobre los que se elaboran y las características técnicas de aplicación de los mismos tienen como objetivo responder al modelo de biblioteca pública definido en el artículo 4.a) de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, como «centro mediador de información que evalúa las fuentes y aporta las claves necesarias para la comprensión de toda clase de conocimientos. Presta servicios y materiales sobre la base de igualdad de acceso a todas las personas independientemente de su formación o procedencia y contribuye al desarrollo y mantenimiento de la libertad de expresión, salvaguarda de los valores democráticos y los derechos de los ciudadanos».

Además, se persigue el objetivo de disponer el instrumento que permita dar cumplimiento al artículo 33.2 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, según el cual las instituciones titulares de las bibliotecas y servicios integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura, garantizarán los medios materiales necesarios y suficientes para la adecuada prestación de los servicios a partir de los estándares fijados en el Mapa de la Red, con los servicios propios de cada tipo de centro, que serán todos los que se presten en o desde las bibliotecas o servicios de coordinación y que posibiliten el acceso a la información y el fomento de la lectura para todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Por lo

que, en consecuencia, es competencia de la Comunidad de Madrid la determinación y aprobación de los estándares y servicios propios de cada centro.

3. Alternativas.

No se han planteado otras alternativas, dado que, según antecede, la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, en el artículo 34.2, establece que los programas funcionales, estándares y características técnicas objeto del presente proyecto se aprobarán por orden de la Consejería competente en materia de bibliotecas.

4. Justificación de la necesidad de la tramitación de la norma.

La asunción de competencias plenas en materia de bibliotecas por parte de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en su Estatuto de Autonomía, supuso la aprobación de la Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas, como norma rectora de la política bibliotecaria, orientada por la obligación de promover y tutelar el acceso a la cultura a través de las bibliotecas, y que fijaba los conceptos básicos del marco a regular como la definición de biblioteca, clasificación y ámbito de aplicación, así como la atribución a los poderes públicos del establecimiento de las normas mínimas para ordenar el funcionamiento de los centros bibliotecarios y la regulación del Sistema Bibliotecario de la Comunidad de Madrid.

Paralelamente al desarrollo y aprobación de la Ley 10/1989, de 5 de octubre, la Comunidad de Madrid publicó en 1988 el Plan Regional de Bibliotecas. 1ª fase: Madrid capital. Se trataba del primer plan estratégico en materia bibliotecaria de la recién nacida Comunidad de Madrid.

Al amparo de todo ello y de lo establecido en el artículo 26. 1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que determina que es responsabilidad de los municipios de población superior a los cinco mil habitantes la dotación y mantenimiento del servicio de biblioteca pública, durante los años siguientes, se suscribieron los convenios con los requisitos en cuanto a puntos de servicio, superficie útil, puestos de lectura y multimedia, servicios, colección, personal y horario a mantener por los titulares municipales de los centros conforme a la población y los estándares de ese momento. En consecuencia, los convenios recogían, de facto, los estándares de los programas funcionales que deberían cumplir los municipios en lo que a infraestructura bibliotecaria se refiere.

La aplicación de los estándares de los programas funcionales en los proyectos de creación y remodelación de las bibliotecas públicas de la región, supuso el desarrollo durante estos años de la incipiente infraestructura bibliotecaria. La planificación y la aplicación de los modelos de calidad y de éxito en el conjunto del sistema bibliotecario, a partir de módulos objetivos y conocidos, es la vía, no solo para la excelencia en la prestación de los servicios, sino para el equilibrio en la vertebración de dicho sistema.

En este sentido, hay que señalar que los programas funcionales aprobados a través de esta norma, que se recogen en el anexo segundo, así como los estándares cuantitativos a los que responden, no son una novedad en el conjunto de redes bibliotecarias, habiendo sido previstos también en las normativas autonómicas, con una formulación adaptada a la realidad territorial, administrativa, demográfica y bibliotecaria de las mismas.

Transcurridos casi treinta y cinco años desde la aprobación del marco normativo que allanó el camino para la conformación del Sistema Público de Lectura de la Comunidad de Madrid, la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid ha venido a ofrecer nuevos instrumentos para dar respuesta a las demandas actuales.

El objeto de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, de conformidad con el artículo 1.c), es el establecimiento de las bases y los instrumentos para la planificación y el desarrollo del Sistema de Lectura Pública de la Comunidad de Madrid, entre otros.

Asimismo, el Título III, en el artículo 23, apartados a), b), d) y m), desarrollando lo relativo a dicho sistema, enumera las distintas funciones de la administración autonómica de carácter estratégico. Entre ellas cabe citar el diseño e impulso de la política bibliotecaria de la Comunidad de Madrid, así como la planificación de los servicios y el apoyo a su creación y mejora, la elaboración del Mapa de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid y la normativa técnica sobre la que se ha de sustentar. También contempla la emisión de los informes sectoriales preceptivos sobre la creación y mejora de equipamiento y la coordinación del Sistema Bibliotecario.

Como instrumento de planificación y desarrollo de esta Red de Servicios Públicos de Lectura, el artículo 29 desarrolla lo relativo al contenido, modo de elaboración y alcance del Mapa de la Red. Así, el mencionado artículo detalla que dicho Mapa definirá el modelo de biblioteca pública y facilitará los estándares y los parámetros para dimensionar espacios, equipamientos, colecciones, servicios básicos y recursos humanos, recomendando 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 34.2, al ocuparse de las instalaciones de las bibliotecas integrantes de la Red, establece la obligación de las entidades titulares de comunicar en fase de anteproyecto las iniciativas de creación, ampliación, remodelación o traslado de infraestructura a la dirección general competente a fin de que esta compruebe su adecuación a los programas funcionales aprobados mediante orden de la Consejería y recogidos en el Mapa, junto con el resto de normativa técnica. Esta dirección general emitirá resolución con carácter de recomendación que, en caso de no atenderse, habrá de ser debidamente motivada.

En consecuencia, en cumplimiento de este precepto, procede la aprobación de los programas funcionales y estándares cuantitativos y cualitativos de aplicación en los proyectos de equipamientos bibliotecarios en el ámbito de la Red de Servicios Públicos de la Comunidad de Madrid, así como las condiciones técnicas a las que se ajustarán en su ejecución. Dichos programas formarán parte del citado Mapa de la Red y conforme a los mismos se informarán los referidos proyectos por parte del órgano competente de la Comunidad de Madrid

5. Contenido.

El proyecto de orden consta de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por catorce artículos, una disposición adicional única, una disposición final única y dos anexos.

El artículo 1 establece el objeto de la orden, esto es, la definición de los programas funcionales a aplicar en 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 cuantitativos a los que responden dichos programas funcionales y estándares cualitativos y condiciones técnicas de aplicación, para su integración en el Mapa de Red, aplicación en informes técnicos sectoriales preceptivos y las resoluciones de la dirección general.

El artículo 2 delimita su ámbito de aplicación en virtud del artículo 28 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo.

El artículo 3 expone las condiciones de aplicación de los mismos.

El artículo 4 enumera las definiciones de los conceptos y elementos referidos a los programas funcionales, de carácter técnicos, con el objetivo de facilitar su aplicación.

El artículo 5 recoge las condiciones técnicas generales y estándares cualitativos de los programas funcionales.

El artículo 6 se ocupa de las condiciones técnicas y estándares cualitativos en cuanto a accesibilidad de las instalaciones, el artículo 7 de las condiciones de iluminación, acústicas y energéticas de los espacios y el 8 de la seguridad.

Los artículos 9, 10 y 11, definen las áreas y elementos de los programas funcionales, dividiéndolas por tipo de público: adulto (artículo 9), infantil y juvenil (artículo 10), zonas comunes y servicios interiores (artículo 11).

El artículo 12 contiene las características del mobiliario y los criterios para el cálculo de la capacidad de almacenamiento de las colecciones.

El artículo 13 recoge estándares cuantitativos globales a los que responden los programas funcionales de los anexos.

Finalmente, el artículo 14 enumera las ratios de porcentajes de áreas y servicios, así como la mención de los programas funcionales mismos contenidos en los anexos.

La disposición adicional única se refiere al régimen especial de las bibliotecas en funcionamiento que no son objeto de aplicación del proyecto de orden en tanto en cuanto no cuenten con un proyecto de remodelación o ampliación.

La disposición final única corresponde a la entrada en vigencia de la orden.

El Anexo I comprende los parámetros globales de acuerdo con los estándares técnicos que se aplican a los programas funcionales y los porcentajes de áreas funcionales y de servicios conforme a los que se distribuyen en el total de la superficie del programa funcional.

El anexo II contiene el total de veintiún programas funcionales de aplicación por la horquilla de población y tipología de centro.

6. Análisis conclusivo final.

La orden se formula conforme a los artículos 147.1. 17ª de la Constitución española, 26.1. apartados 18, 19 y 20, y 28.1.6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Proyecto de Orden, presenta los caracteres propios de una disposición administrativa de carácter general que aprueba la Administración pública, ya que se dicta

con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con valor subordinado a la ley.

Conforme al principio de seguridad jurídica, se adecua a la legislación estatal básica y autonómica sobre la materia, ofreciendo un marco estable, integrado y coherente con el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, tiene carácter ejecutivo, ya que se dicta como consecuencia de los mandatos previstos tanto en la Ley 7/2023, de 30 de marzo, del Libro, la Lectura y el Patrimonio Bibliográfico de la Comunidad de Madrid, en concreto a partir de lo dispuesto en su artículo 34.2.

En este sentido, Conforme a los principios de necesidad y eficacia, la norma responde al objetivo de garantizar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.1 de la Ley 7/2023, de 30 de marzo, que las instalaciones de los centros integrantes de la Red de Servicios Públicos de Lectura de la Comunidad de Madrid sean adecuadas para la prestación de los servicios destinados a los ciudadanos en las condiciones necesarias de accesibilidad, comodidad y espacio, de acuerdo con la normativa vigente y las pautas internacionales.

En la tramitación de dicho proyecto normativo se han evacuado los dictámenes e informes preceptivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 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 su contenido y la tramitación se han observado los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 2 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.

Se cumple también con el principio de transparencia, habiéndose realizado los trámites de audiencia e información pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y, una vez aprobada la norma se publica en el Portal de Transparencia.

Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, se va a proceder, igualmente, a Solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

En Madrid, a 1 de octubre de 2025

EL CONSEJERO DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE

Fdo.: Mariano de Paco Serrano.