

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA LECTURA, DEL LIBRO Y DE LAS BIBLIOTECAS



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 11 de julio de 2006, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de junio de 2006, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito de la Sra. Ministra de Cultura por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.3.b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas. La solicitud de emisión fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que ésta procediera a la elaboración de la propuesta de dictamen.

A petición de la Comisión, el día 23 de junio compareció ante la misma don Rogelio Blanco Martínez, Director General del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Cultura.

Acompañan al Anteproyecto una Memoria justificativa, una Memoria económica y un Informe de impacto de género. Tal como se recoge en la primera, los objetivos del Anteproyecto de Ley son reconocer e impulsar la lectura, implicando al poder público y recabando la colaboración del con-

junto de la sociedad; definir el libro en su realidad actual y conocer la realidad del sector y de los hábitos lectores para mejorarlos; así como, recoger los principios rectores del Sistema Español de Bibliotecas dentro del respeto de las competencias autonómicas, en un marco de cooperación.

Por su parte, la Memoria económica recaba algunos de los principales datos cuantitativos del sector del libro, tanto desde el punto de vista de los hábitos de compra y lectura de publicaciones, como desde la perspectiva de la producción editorial en España. Se repasan, asimismo, algunas magnitudes relativas al sector bibliotecario, dando cuenta de su situación de relativo retraso con respecto a las directrices provenientes de la UNESCO. Así, si la dotación media de libros por habitante recomendada se sitúa entre 1,5 y 2,5, las bibliotecas públicas españolas ofrecen una media de 1,2. Teniendo en cuenta esta información, se propone un plan de inversión en las dotaciones de las bibliotecas públicas, comprendiendo el periodo 2007-2014, por un importe total de 425 mi-

liones de euros. El Anteproyecto prevé la creación de un Observatorio de la Lectura y del Libro y de un Consejo de Cooperación Bibliotecaria, que no comportarán incremento de gasto alguno.

El Informe de impacto de género no aporta una valoración concreta de ese posible impacto, limitándose a reproducir algunos datos, desagregados por género, del estudio *Hábitos de lectura y compra de libros en 2005*, patrocinado por el Ministerio de Cultura y realizado por el Gremio de Editores de España. Dichos datos revelan una penetración del hábito lector del 57 por 100 de la población, incluyendo a los lectores frecuentes y a los ocasionales, siendo esta proporción más elevada entre las mujeres (58,8 por 100) que entre los hombres (55,3 por 100).

El artículo 44 de la Constitución española, en su apartado 1, encomienda a los poderes públicos la promoción y la tutela del acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. No obstante, dos normas preconstitucionales, la Ley 9/1975, del Libro, aprobada tres años antes de la adopción del texto constitucional, y el Decreto 2984/1972, de consignación del ISBN en libros y folletos, mantienen en la actualidad su vigencia en el sector del libro. Por otra parte, la Constitución señala, en su artículo 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.

Sobre esta base, dando cumplimiento al mandato constitucional, se ha construido en las últimas décadas un marco regulador que aborda las distintas vertientes del libro de manera independiente. Así, por un lado, se ha adoptado normativa referente a la dimensión económica del libro (producción, distribución y venta al público) y, por otro, se han regulado aspectos más relacionados con su naturaleza de instrumento para la creación y transmisión culturales, incluyendo el fomento de la lectura y la política relativa a las bibliotecas. En la actualidad se encuentran vigentes varias normas estatales:

- Decreto 2984/1972, de 2 de noviembre, por el que se establece la obligación de

consignar en toda clase de libros y folletos el número ISBN.

- Ley 9/1975, de 12 de marzo, del Libro.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio histórico español.
- Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas.
- Real Decreto 484/1990, de 30 de marzo, sobre precio de venta al público de libros.
- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales sobre la materia.
- Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

En el ámbito autonómico existe, además, un amplio desarrollo normativo sobre bibliotecas, que ha dado lugar, en muchos casos, a sistemas bibliotecarios autonómicos. La promoción de la lectura y el libro, en cambio, han sido objeto de legislación mucho menos abundante, destacando las leyes de la Comunidad Autónoma de Madrid y de la Comunidad Valenciana al respecto.

Como el propio Anteproyecto reconoce en su Memoria justificativa, es necesario dar coherencia y actualizar la dispersa normativa, de modo que regule jurídicamente al libro en su doble acepción de bien económico y cultural, y que enmarque y motive la actividad de los poderes públicos en la promoción de la lectura. Al mismo tiempo, urge revisar el propio concepto de libro asumiendo las novedades que han traído los avances tecnológicos en el campo de la comunicación.

El CES, por su parte, tuvo la oportunidad de manifestar su opinión y de expresar su propuesta acerca de un aspecto concreto en la regulación del libro, como es el precio de venta al por menor de determinados libros de texto, recogidas en su Dictamen 5/1997, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen se compone de 15 artículos, estructurados en seis capítulos: el capítulo I, de «Disposiciones generales»; el capítulo II, sobre «Promoción de la lectura»; el capítulo III, relativo a la «Promoción del libro y de los agentes del libro»; el capítulo IV, sobre el «Régimen jurídico del libro»; el capítulo V, de «Las bibliotecas»; y, por último, el capítulo VI, sobre el «Régimen sancionador». Asimismo, el Anteproyecto contiene dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Anteproyecto sistematiza la dispersa normativa existente en la actualidad sobre la materia, para contemplar en una sola norma la mayor parte de los aspectos de la realidad del libro, las bibliotecas y del proceso editorial. No obstante, se introducen algunas novedades de cara, fundamentalmente, a actualizar esta normativa de acuerdo con la nueva realidad del sector del libro y de las bibliotecas y las actuales políticas de fomento de la lectura, de acuerdo con las directrices internacionales, las últimas tendencias doctrinales y la labor legislativa realizada por las comunidades autónomas.

El capítulo I, que contiene las disposiciones generales, consta de dos artículos (artículos 1 y 2). El primero de ellos se refiere al objeto y al ámbito de aplicación de la norma: la promoción del libro, el fomento de la lectura y de las bibliotecas, y destaca el carácter de producto cultural del libro.

El artículo segundo recoge una serie de definiciones en orden a una más clara interpretación del Anteproyecto, actualizándolas de acuerdo con la nueva realidad tecnológica. Así, se incluyen en el concepto de libro los libros electrónicos y los comunicados por Internet o en otro soporte que pueda aparecer en el futuro, así como aquellos materiales complementarios de carácter impreso, visual, audiovisual o sonoro que participen de su carácter unitario. Esta adaptación a las nuevas tecnologías se extiende igualmente a la definición de

los agentes que participan en el proceso editorial: el editor, el distribuidor y el librero.

Con respecto a la definición recogida para las bibliotecas, se mantiene la prevista en la Ley de Patrimonio histórico nacional de 1985, si bien se incorporan algunas novedades que se han producido desde su promulgación a través de la normativa autonómica, en relación con el papel de las bibliotecas como servicio público que garantiza el acceso de los ciudadanos en igualdad de oportunidades a la cultura, la información y el conocimiento.

El capítulo II, sobre la «Promoción de la lectura» (artículos 3 y 4), reconoce el papel fundamental de la lectura para el aprendizaje continuo y subraya el interés general de la lectura en la vida cotidiana de los ciudadanos. En este sentido, la Ley viene a contemplar los ya existentes planes de fomento de la lectura, que constituyen una parte importante de la actividad del Ministerio de Cultura en los últimos años. Estos planes contendrán actividades de promoción de la lectura y potenciarán los servicios y las dotaciones bibliográficas. Además, se hace especial mención a la necesidad de recabar aportaciones de otras instituciones públicas y privadas a través de acuerdos y convenios de cooperación.

El capítulo III, (artículos 5 y 6), relativo a la promoción del libro y de los agentes del libro, se divide en dos artículos referidos, respectivamente, a la promoción de los autores y a la promoción de la industria del libro, teniendo en cuenta las novedades introducidas en las existentes legislaciones del libro de la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid.

El Anteproyecto encomienda al Ministerio de Cultura el desarrollo de campañas de promoción de los autores españoles, dando especial importancia a su labor creadora, y establece la posibilidad de colaborar con las comunidades autónomas en la materia. Asimismo, prevé el mantenimiento de un sistema de premios nacionales a favor de los autores en los principales ámbitos de la actividad literaria, científica y técnica.

Por otra parte, en este capítulo se establece la posibilidad de que las Administraciones públicas establezcan programas de apoyo con el objetivo de garantizar la pluralidad y la diversidad cultural y facilitar el acceso a la lectura. Con esta finalidad se contemplan, asimismo, posibles colaboraciones con asociaciones de profesionales del sector y la participación institucional en ferias nacionales e internacionales relacionadas con el libro.

El capítulo IV, contiene el régimen jurídico del libro (artículos 7 a 10). Se ocupa de la numeración internacional del libro (ISBN) y de publicaciones seriadas (ISSN). Las obligaciones de consignar estos números, imprescindibles en la actualidad para la localización de libros y publicaciones seriadas, ya venían establecidas en normativas anteriores.

El Anteproyecto incorpora la regulación del sistema de precio fijo del libro vigente desde la aprobación de la Ley de 1975, que ha sido modificada en varias ocasiones. El precio fijo del libro es aquél que se establece para cada libro por el editor o el importador y que se oferta al público en los establecimientos comerciales. Se trata de un precio libre fijo, es decir, si bien el editor lo puede cambiar en cualquier momento, el precio debe ser único en todos los puntos de venta, y sólo cabe la posibilidad de descuentos por parte de los establecimientos en casos concretos y delimitados. Además, el Anteproyecto sistematiza las exclusiones y excepciones ya contenidas en diversas normas vigentes en la actualidad, que permiten modular el sistema de precio fijo a través de descuentos en determinadas circunstancias. En este ámbito destaca el mantenimiento del sistema vigente de liberalización del descuento para los libros de texto y material didáctico complementario correspondientes a la enseñanza obligatoria, que fue establecido por Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

Además, y para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la Ley en esta materia, se detalla el concepto de venta.

La prohibición de la utilización del libro como reclamo comercial para la venta de productos de naturaleza distinta, antes contenida en el Real Decreto-Ley 6/2000 para los libros de texto, se

incorpora en el actual Anteproyecto a todos los libros en general.

El capítulo V, relativo a las bibliotecas (artículos 11 a 13), incorpora los principios y normas aplicables en materia de bibliotecas. Se ocupa, asimismo, de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad bibliotecaria. Además, se delimitan los intereses y fines que son propios de la Administración Central del Estado en materia de bibliotecas y se regula el Sistema Español de Bibliotecas. Se atribuyen una serie de funciones al Ministerio de Cultura de cara al fomento a la igualdad en el acceso a un servicio público de calidad en el conjunto del Estado, articulando, igualmente, las relaciones de cooperación voluntaria entre las distintas Administraciones y los principios que la inspiran.

En este sentido, el Anteproyecto incorpora la regulación existente sobre el Sistema Español de Bibliotecas teniendo en cuenta la más reciente normativa autonómica e internacional en la materia y reforzando los aspectos de cooperación que ya están presentes en el mismo. Se produce así una cierta homologación con los sistemas de bibliotecas previstos en las normativas autonómicas. Junto a los subsistemas, se consideran, como parte del sistema los máximos órganos administrativos rectores, el Ministerio de Cultura y el Consejo de Cooperación Bibliotecaria como órgano colegiado de asesoramiento.

El capítulo VI (artículos 14 y 15), recoge el procedimiento sancionador en el ámbito del precio fijo y publicidad y en la venta de libros, tipificando las infracciones y clasificándolas en leves, graves y muy graves y estableciendo las sanciones correspondientes.

Asimismo, el Anteproyecto sometido a dictamen se completa con dos disposiciones adicionales. La primera de ellas se refiere al depósito legal, haciendo una remisión a su normativa propia de aplicación.

La disposición adicional segunda prevé la creación del Observatorio de la Lectura y del Libro, dependiente del Ministerio de Cultura, cuyo objetivo será el análisis permanente de la situación del libro, la lectura y las bibliotecas y la promoción de la co-

laboración institucional. Además, encomienda a una posterior regulación reglamentaria su composición, competencias y funcionamiento.

La disposición transitoria única establece la vigencia temporal de determinadas normas en tanto no se adopte la correspondiente normativa de desarrollo del Anteproyecto, concretamente se mantienen vigentes los artículos 6 y 7 del Real Decreto 484/1990 sobre el precio de venta al público de libros.

La disposición derogatoria única deroga expresamente gran parte de la normativa que esta-

ba dispersa y que ahora se compila y contiene en el Anteproyecto.

Por último, las disposiciones finales especifican los preceptos del Anteproyecto que se han dictado al amparo de las competencias exclusivas del Estado y se autorizan los desarrollos reglamentarios de la norma; en concreto, se permite la posibilidad de actualizar o modificar las excepciones al precio fijo por Real Decreto cuando razones técnicas o de oportunidad así lo aconsejen. Por último, se establece la entrada en vigor de la norma a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El cambio social experimentado por España en las últimas décadas se ha manifestado tanto en la mejora de las condiciones económicas como en la elevación de los niveles culturales de la población. La alfabetización generalizada ha sido sin duda un paso de enorme importancia al abrir el camino a la cultura para el conjunto de la sociedad y, con ello, la posibilidad de mejorar las condiciones de vida. Sin embargo, las expectativas depositadas en la posesión de las habilidades básicas de la alfabetización por parte de todos los ciudadanos no se han cumplido aún enteramente. La capacidad para la lectura comprensiva no se ha traducido en el desarrollo del hábito lector.

Los datos acerca de la frecuencia del hábito de la lectura entre los españoles ponen de manifiesto una peor situación en comparación con otros países de Europa, hecho que debe estar presente a la hora de abordar el objetivo de promover la generalización de dicho hábito, pues el ejercicio de la lectura constituye un instrumento de primer orden para la adquisición de los valores en los que se asientan las sociedades más avanzadas. En efecto, la lectura es un elemento generador de igualdad, que favorece la adquisición de mentalidades críticas y, por ello, también, la participación en la vida ciudadana. Es un instrumento complejo de comunicación cuyo uso se encuentra en la base del progreso de las sociedades modernas, mejorando la

calidad de vida en todas sus vertientes, y favoreciendo el desarrollo económico y la productividad. Ello hace pensar que una sociedad lectora debe encontrarse comparativamente mejor dotada para afrontar los retos del futuro colectivo.

Pero la lectura es también, en el momento presente, un ineludible factor de integración en un sistema social cuyos principios de convivencia se crean, se desarrollan y se transmiten a través de contenidos simbólicos que exigen la habilidad lectora en todas las facetas de la vida cotidiana. Máxime en un contexto en el que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están otorgando nuevas orientaciones a esa convivencia, hasta el punto de dar a las sociedades industriales una nueva perspectiva de sociedades del conocimiento y del aprendizaje.

En efecto, los importantes cambios experimentados por la sociedad en las últimas décadas, en particular, los derivados de la extraordinaria expansión de las tecnologías de la información y la comunicación, han tenido también su reflejo en el terreno de la cultura, que ha visto ampliar de manera notable los medios para su creación y transmisión, elevando el potencial de difusión a niveles hasta hace poco tiempo desconocidos. Con ello, se han abierto las posibilidades de acceso a la cultura para un mayor número de ciudadanos, incre-

mentándose al mismo tiempo la diversidad de contenidos y la rapidez en su obtención. Sin embargo, aunque en España aumenta de año en año la proporción de personas que utilizan ordenadores y que acceden habitualmente a Internet, aún es perceptible cierta distancia con otros países de su entorno. No obstante, la voluntad de avanzar hacia una realidad que trascienda la mera acumulación de información con mecanismos electrónicos y que asegure la consecución de una verdadera «sociedad del conocimiento», requiere la generalización de las habilidades básicas (entre ellas, la lectura) y su incorporación como hábitos cotidianos entre los ciudadanos, haciendo posible el salto cualitativo de la «información» al «conocimiento».

En este contexto, urge la revisión del propio concepto de libro, un objeto singular, vinculado a su propia industria y su propio comercio; pero, ante todo, un bien que tiene un carácter y un valor cultural. Siendo el medio por excelencia para la transmisión de contenidos culturales, el libro ha protagonizado una profunda transformación, como consecuencia de la introducción en el campo editorial de herramientas electrónicas, la ampliación de sus formatos, la aparición del libro electrónico y, por ende, de los vehículos para la propagación de sus contenidos. La importancia del libro, al igual que la trascendencia de la moderna definición del libro que incorpora el Anteproyecto, justificarían una mayor atención a la realidad que lo rodea en el planteamiento de la norma, en particular, en su Exposición de Motivos.

Las posibilidades de mejorar el acceso a la cultura, la menor extensión del hábito de la lectura en España, así como las múltiples oportunidades y los nuevos medios que brinda la sociedad de la información requieren una respuesta adecuada por parte de los poderes públicos.

La iniciativa de dotar de un nuevo marco legal que aborde conjuntamente el fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas merece una valoración positiva por parte de este Consejo. El Anteproyecto sistematiza y confiere coherencia a la regulación general del libro y la lectura en España, que hasta ahora se encontraba dispersa en una serie de normas y disposiciones de diverso rango. Especialmente notoria era la necesidad de abordar la modificación de la Ley 9/1975, de Régimen especial para

la promoción, producción y difusión del libro, teniendo en cuenta tanto su carácter preconstitucional como los cambios acaecidos en la sociedad y en el propio sector desde su aprobación. Ahora bien, aun compartiendo el objetivo de dotar de un marco legal adecuado al fomento de la lectura, el libro y las bibliotecas, el CES entiende que el Anteproyecto no refleja un impulso lo suficientemente decidido de los poderes públicos para abordar tal cometido, siendo necesario un mayor grado de compromiso y de profundización por parte de aquéllos en una serie de ámbitos fundamentales para la promoción de la lectura y las bibliotecas.

El CES considera que el Anteproyecto no refleja en la medida necesaria las transformaciones sociales que otorgan nuevas orientaciones a la experiencia de la cultura, a través de los medios citados, desde que entrara en vigor la Ley del Libro de 1975. A este respecto, no considera todas las novedades que en materia de formatos, estilos de promoción comercial, modos de distribución y comercialización, entre otros, están siendo incorporados a la realidad de la lectura y del libro. Asimismo, entiende que las propuestas del Anteproyecto en materia de fomento de la lectura y revitalización de las bibliotecas son en exceso generales y no se desciende a un plano de mayor concreción, como sería deseable, estableciendo medidas específicas para tales propósitos, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia. En este sentido, adolece de cierto continuismo, recogiendo en un solo texto medidas ya existentes. Así, en particular, el texto no refleja una voluntad expresa de fomentar con iniciativas concretas la demanda de libros, tanto privada como pública, ni el fomento de su lectura.

En lo que concierne a la primera, el CES opina que el Anteproyecto ofrece una buena oportunidad para ampliar el uso de los medios de comunicación públicos, incluyendo radio y televisión, en el fomento de la lectura, ya que su presencia prácticamente universal en los hogares los convierte en medios excepcionales para ese fin, aunque en la actualidad su uso sea muy limitado. En lo referente a la segunda, esto es, a la demanda pública, el CES considera que la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso universal a la cultura contenida en el artículo 44.1 de la Constitución, exige la modernización de las infra-

estructuras culturales y, en particular, de las bibliotecas. La ampliación y actualización de los fondos bibliográficos de las bibliotecas públicas, dedicando a ello los medios económicos necesarios, se toman imprescindibles para superar una de las principales carencias del sistema cultural español. En este sentido, se valora de forma positiva el establecimiento de un plan plurianual de inversión en las dotaciones de las bibliotecas públicas. Sin embargo, la asignación presupuestaria prevista tiene como objetivo únicamente aumentar la dotación bibliográfica hasta los niveles recomendados por los organismos internacionales y, por lo tanto, se muestra insuficiente para convertir a las bibliotecas en verdaderos centros culturales, que permitan el acceso y difusión de las nuevas tecnologías y de los nuevos soportes, y pongan a disposición del ciudadano una oferta diversa de servicios y propuestas culturales.

La debilidad de la demanda de libros contrasta, sin embargo, con la fortaleza y la riqueza de la oferta. De este modo, la norma objeto de dictamen afecta directamente a un sector, el del libro, cuya importancia socioeconómica es notable, máxime teniendo en cuenta la riqueza lingüística y la amplitud del área internacional de influencia del libro español, en especial en el ámbito iberoamericano. No hay que olvidar que España es la cuarta potencia mundial en el sector de la edición. Los procesos de producción y comercialización del libro en España están dominados por microempresas y comprenden alrededor de 4.000 editoriales, 500 distribuidores, 4.300 librerías y más de 40.000 puntos de venta, generando en torno a 200.000 empleos. En 2004 se editaron 80.000 títulos nuevos, los títulos vivos ascendieron a 310.000 y se vendieron en torno a 240 millones de libros, con una facturación de 3.000 y 1.000 millones de euros en el mercado interior y exterior, respectivamente¹.

Dentro del sector, las librerías conforman una red que cumple funciones muy importantes en la difusión de contenidos culturales, canalizando la mitad de las ventas de libros. No se trata de simples establecimientos de venta de textos impresos, sino que constituyen puntos de transmisión de información cualificada acerca de los propios

libros y contribuyen a asegurar la pluralidad y la diversidad culturales, por lo que su protección merecería una atención expresa en la futura Ley. Además, es destacable el hecho de que el 66,5 por 100 de las librerías son pequeñas empresas, para las que este Anteproyecto debería representar una oportunidad con vistas a la modernización de sus formas de gestión y comercialización.

Por otro lado, llama la atención la falta de referencias en el Anteproyecto a algunos ámbitos estrechamente relacionados con la cultura, el libro y la biblioteca, como la legislación más reciente en materia de propiedad intelectual, en materia de educación y la inminente normativa reguladora de los archivos que deberían formar parte de la estrategia pública de impulso a la sociedad del conocimiento y la cultura.

Concretamente, el CES entiende que el sistema educativo desempeña una función esencial en la transmisión no sólo de contenidos didácticos, sino también de valores y preferencias que entroncan con la cultura, por lo que su implicación en el objetivo de fomentar los hábitos relacionados con la lectura debe ser importante. En este sentido, el CES echa en falta, en el presente Anteproyecto, una mención expresa en el mismo a sus conexiones con la Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada recientemente. Hay que recordar, a este respecto, que entre los objetivos de la educación primaria, secundaria y del bachillerato contemplados por la LOE ocupan un lugar destacado el fomento de hábitos de lectura, el estudio de la literatura y el desarrollo de la sensibilidad artística y literaria. Por su parte, esta Ley también incluye por primera vez una previsión específica conectada directamente con el contenido del Anteproyecto, el impulso a las bibliotecas escolares, que deberán contribuir decisivamente al acceso de los alumnos a la información y a otros recursos, así como a la posibilidad de convenios con los municipios para el uso de las bibliotecas municipales con esta misma finalidad. Sería deseable, por tanto, la asunción por el Anteproyecto de estas novedades en las que confluyen el desarrollo del derecho a la educación e instrumentos genuinos de la cultura, como son el libro y la biblioteca.

¹ Federación de Gremios de Editores de España, *Comercio interior del libro en España 2004*.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 2. Definiciones

El CES entiende que debieran incorporarse algunos conceptos a los ya contemplados en este artículo, así como precisar la redacción de alguno de ellos que puede generar confusión en su interpretación.

En este sentido, el CES considera oportuno que se amplíe el listado de conceptos recogidos en este artículo para incluir otros relevantes a los efectos de aplicación de esta Ley, comenzando por las definiciones de «lectura» y «promoción de la lectura».

Asimismo, debería incorporarse el concepto diferenciado de «impresor» a este listado de definiciones.

Por otro lado, el CES estima que la definición de consumidor final, contenida en la letra f) —que reproduce la del Real Decreto 484/1990 sobre precio de venta al público de libros— debe ser acorde con la recogida en el artículo 1 de la Ley 26/1984, de Defensa de los consumidores y usuarios.

Artículo 3. Promoción de la lectura

El CES comparte la opinión de que la aprobación periódica de planes de fomento de la lectura constituye una herramienta básica para la promoción de la lectura. Sin embargo, que los mismos logren su cometido depende de forma crucial de la suficiencia de los medios económicos que se dispongan para el desarrollo de las diferentes líneas de actuación contenidas en ellos, unas dotaciones presupuestarias que debieran explicitarse en el momento de aprobación de los planes.

Artículo 4. Planes de fomento de la lectura

El apartado 4 de este artículo establece la posibilidad de que los planes de promoción de la lectura se financien con aportaciones privadas. Sin embargo, y sin perjuicio de que las institu-

ciones privadas puedan realizar contribuciones, el CES entiende que la financiación de estos planes debe ser principalmente pública, con cargo a los presupuestos del Estado y del resto de Administraciones públicas, porque es a los poderes públicos a quienes corresponde la obligación de promover y tutelar el acceso a la cultura.

Artículo 6. Promoción de la industria del libro

El CES estima que este precepto debiera hacer más hincapié en la necesidad de promover y promocionar el comercio del libro a través de las librerías como centros de promoción de la cultura. Asimismo, considera que el tenor literal del texto debiera ser más determinante al señalar las posibles actuaciones de la Administración General del Estado en la materia, sustituyendo en el precepto el término «podrán» por «deberán».

Artículo 8. El precio fijo

El libro es una realidad compleja que encierra valores de muy distinta índole. Tiene, por un lado, un componente económico, puesto que ineludiblemente está sujeto a transacciones comerciales; es un bien de consumo. Por otro lado, es un elemento de valor cultural al ser el soporte fundamental de contenidos de esa naturaleza; es el vehículo principal para la transmisión de la cultura en el tejido social. Por ello, el CES considera que la regulación de las condiciones para su comercialización debe tener en cuenta las dos circunstancias, tratando de mantener el equilibrio entre la buena salud de la industria que lo produce y lo difunde —lo que implica posibilitar la edición de una gran variedad de títulos respondiendo a materias diversas, y por ello, ofreciendo una mayor riqueza cultural— y la accesibilidad económica para los ciudadanos, que deben poder alcanzar sin costes excesivos los contenidos editados.

Precisamente la naturaleza de bien cultural del libro y la necesidad de garantizar el acceso al mis-

mo a los ciudadanos ha justificado tradicionalmente la intervención de los poderes públicos en este ámbito. La acción pública en el sector del libro se ha instrumentado desde 1975 en España a través del sistema de precios fijos para los libros, una opción que el Anteproyecto mantiene, en línea con las regulaciones de la mayoría de los países de nuestro entorno. A la vista de esta experiencia, el CES considera que la existencia de un precio único para el libro en todos los puntos de venta garantiza la pluralidad editorial, de títulos, de contenidos, de ideologías y de géneros, incluidos los minoritarios, y, puesto que impide la diferenciación vía precios, favorece su no encarecimiento y permite la supervivencia de la red de librerías, mayoritariamente de tamaño reducido, que basan su competencia en criterios diferentes al precio, como son la información y orientación al lector, la diversidad de la oferta o la prestación de servicios culturales.

Sin embargo, la opción por el sistema de precio fijo no está exenta del todo de controversia. La innegable dimensión económica del libro en un contexto de economía de mercado, la proliferación de vías alternativas de comercialización y la multiplicación de los canales de acceso como resultado de los cambios tecnológicos, son algunos de los argumentos utilizados por quienes defienden la transición hacia un sistema de precio libre. Según este planteamiento, defendido por las organizaciones de consumidores, la liberalización en un marco de competencia en el mercado del libro conduciría previsiblemente a un abaratamiento de los precios en beneficio de los lectores.

A este respecto, el CES estima que, de producirse tal liberalización, dicho abaratamiento podría tener efectos únicamente en determinados tipos de libros.

En otro orden de temas, la incorporación al Anteproyecto del concepto de transacción a continuación del concepto de venta al público, a diferencia de la Ley anterior, puede confundir esta relación mercantil con otras formas de distribución como es el caso del acceso por los consumidores a los bienes suministrados por las cooperativas de consumo que vienen actuando según las funciones reconocidas en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (disposición adicional quinta).

Artículo 10. Excepciones al precio fijo

El tratamiento específico de los libros de texto dentro del sistema vigente de precio del libro merece especial consideración por parte de este Consejo, por cuanto a la mencionada doble dimensión del libro como bien de mercado y como bien de naturaleza cultural, se añade en este caso su carácter de instrumento esencial para el desarrollo efectivo del derecho a la educación.

El CES ya se pronunció sobre el sistema de precios de los libros de texto en su Dictamen 5/1997, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. A ese respecto, el Consejo consideró oportuna aquella regulación, en la medida en que la supresión de la sujeción de precio fijo de venta al por menor de libros de texto constituyera un instrumento eficaz para lograr una disminución del precio final de venta al público, suponiendo un alivio económico para las familias con hijos en edad escolar. Sin embargo, los descuentos fijados (hasta el 12 por 100) no parecieron los más adecuados, teniendo en cuenta la realidad del sector, por lo que, a fin de evitar arbitrariedades, el CES consideró que la regulación de la venta de libros de texto debería ser coherente con la normativa general del comercio minorista, respetando las leyes de la competencia.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, por el que se establecen medidas urgentes de intensificación de la competencia de bienes y servicios, sobre el que el CES no tuvo oportunidad de pronunciarse, establecía el sistema vigente de descuentos ilimitados.

El Anteproyecto mantiene la opción del Real Decreto-Ley 6/2000, que el CES valora positivamente en la medida en que facilita a las familias el abaratamiento de los libros de texto, si bien estima que deben tomarse medidas para evitar la reducción del número de operadores, así como el empleo de fondos públicos para otros fines comerciales diferentes de la distribución de libros de texto. Unido a lo anterior, el CES considera positiva la obligatoriedad de evitar la utilización del libro de texto como reclamo para la venta de otro tipo de bienes o servicios, ya contemplada por el Real Decreto-Ley 6/2000.

Asimismo, el CES estima necesario que, en las condiciones de distribución de libros de texto, se evite especialmente que queden fuera de la misma los canales tradicionales de la librería y se preserve el papel prescriptor del profesorado, que podría verse limitado por la presión de las acciones comerciales.

Por último, hay que tener en cuenta que en estos momentos, la coexistencia en el sistema educativo español de diferentes modelos de provisión de libros de texto constituye un elemento importante para el debate, por lo cual el CES recomienda que se arbitren medidas para procurar condiciones similares de accesibilidad a este tipo de materiales en todo el territorio.

Artículo 11. Misión, principios y valores de las bibliotecas

Las bibliotecas públicas desempeñan un papel insustituible en el desarrollo, mantenimiento y mejora de los hábitos de lectura, en la medida en que garantizan, en condiciones de igualdad de oportunidades, el acceso de todos los ciudadanos a la cultura. El CES valora positivamente la regulación de las bibliotecas que se contiene en el Anteproyecto, sin perjuicio de la necesidad, señalada en las observaciones generales, de garantizar para las mismas una asignación presupuestaria adecuada tanto en términos de dotación bibliográfica como para el desarrollo de una oferta diversificada de servicios y propuestas culturales. En opinión del CES, la modernización del sistema de bibliotecas requeriría la integración de toda la red de bibliotecas, tanto públicas como privadas, debiéndose facilitar el acceso a todas ellas, así como la suscripción de convenios con aquellas otras instituciones que tengan fondos bibliográficos de interés general.

Artículo 14. La potestad sancionadora

El Anteproyecto incorpora por primera vez un régimen sancionador, definiendo las infracciones y sanciones por la vulneración de las normas establecidas en el mismo. El CES considera que, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, deberían identificarse con mayor claridad los órganos competentes para ejercer la potestad sancionadora.

Disposición adicional primera

En opinión del CES, esta disposición adolece de una cierta indefinición al referirse a la obligación de constituir depósito legal, limitándose a realizar una remisión genérica a la normativa que le resulte de aplicación en cuanto a los términos de cumplimiento de dicha obligación. El CES estima que el Anteproyecto debería contener un compromiso de actualización de la normativa existente, con el rango legal que le corresponda.

Disposición adicional segunda

El CES considera positiva la creación de un Observatorio de la Lectura y del Libro, al entender que el análisis permanente de la situación del libro y de las bibliotecas, así como de la evolución de las pautas de lectura, son imprescindibles para la corrección de las posibles líneas de acción política encaminada a su promoción y mantenimiento. Sin embargo, sin perjuicio de esta valoración, entiende que la creación de ese órgano debe ir acompañada de una dotación presupuestaria suficiente. Asimismo, opina que en este contexto debe darse cabida a la creación de un sistema de indicadores sólido que proporcione el soporte a la monitorización de la lectura y el libro en todas sus vertientes, superando la mera recopilación de datos parciales recabados por otras entidades.

V. CONCLUSIÓN

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley de la Lectura, del libro y de las bibliotecas, sin perjuicio de las observaciones generales y particulares realizadas en el cuerpo del dictamen.

Madrid, 11 de julio de 2006

V.º B.º
La Presidenta en funciones
Almudena Fontecha López

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández