

A Lei 17/2006, do libro e da lectura de Galicia: balance dunha década¹

La Ley 17/2006, del libro y de la lectura de Galicia: balance de una década

The enforcement of Galician Book and Reading Act of 2006, ten years later



CARLOS ALBERTO AMOEDO SOUTO

Catedrático E.U. de Dereito Administrativo
Universidade da Coruña
casou@udc.gal

Recibido: 12/07/2018 | Aceptado: 20/12/2018

Regap



NOTAS

Resumo: Este traballo aborda o significado da Lei 17/2006, do libro e da lectura de Galicia, no marco do dereito autonómico de Galicia. A aplicación da lei durante os últimos dez anos foi parcial, e os seus rendementos víronse dificultados por diversos factores políticos e orzamentarios. En concreto, repásanse tres aspectos xurídicos desde o punto de vista da avaliación normativa: a) un intervencionismo autonómico brando, determinado polo complexo marco regulatorio –estatal e europeo– das industrias culturais; b) a falta dunha política pública sistemática e integral de desenvolvemento da lei; c) a carencia de instrumentos xurídicos de garantía do gasto público cultural.

Palabras clave: Dereito cultural de Galicia, sector editorial, fomento da lectura.

Resumen: Este trabajo aborda el significado de la Ley 17/2006, del libro y de la lectura de Galicia, en el marco del derecho autonómico de Galicia. La aplicación de la ley durante los últimos diez años ha sido parcial, y sus rendimientos se han visto dificultados por diversos factores políticos y presupuestarios. Particularmente, se repasan tres aspectos jurídicos desde el punto de vista de la evaluación normativa: a) un intervencionismo autonómico blando, determinado por el complejo marco regulatorio –estatal y europeo– de las industrias culturales; b) la falta de una política pública sistemática e integral de desarrollo de la ley; c) la carencia de instrumentos jurídicos de garantía del gasto público cultural.

Palabras clave: Derecho cultural de Galicia, sector editorial, fomento de la lectura.

Abstract: This paper addresses the meaning of the Galician Book and Reading Act, enacted in 2006, in the legal framework of Galicia. In the last ten years, the enforcement of this Act has been biased by both political and budgetary causes. More specifically, we take a look over three key points in terms of normative assessment: a) a soft autonomous policy, shaped by the complex framework –both european and domestic– of cultural industries sector; b) the lack of

1 Con lixeiras adaptacións para a súa publicación, este texto correspóndese coa intervención defendida polo autor na xornada “A Lei do Libro do 2006 a debate”, organizada polo Consello da Cultura Galega o 19 de abril de 2018. Para valorar axeitadamente esta intervención, é preciso mencionar que o autor tivo a honra de desempeñar o cargo de secretario xeral da Consellería de Cultura e Deporte na lexislatura en que se aprobou a Lei 17/2006 e se iniciou o seu desenvolvemento.

a systematic public policy of law enforcement at the autonomous level; c) the lack of legal means securing public expenditures in culture.

Key words: Galician culture Law, publishing sector, promotion of reading.

Sumario: 1 A política autonómica sobre o libro e a lectura e a Lei 17/2006. 2 Unha infancia marcada polo trauma de 2009. 3 As dificultades da avaliación normativa. 4 Os tres aspectos xurídicos esenciais da lei. 4.1 Un intervencionismo autonómico brando perante a complexidade do marco regulatorio das industrias culturais. 4.2 A falta dunha política pública sistemática e integral de desenvolvemento da lei. 4.3 A carencia de instrumentos xurídicos de garantía do gasto en cultura.

1 A política autonómica sobre o libro e a lectura e a Lei 17/2006

A Lei 17/2006, do 27 de decembro, do libro e da lectura de Galicia, foi obxecto de publicación no DOG n. 7 do 10 de xaneiro de 2007, entrando en vigor aos 20 días, isto é, a comezos de febreiro de 2007.

A lei acaba de cumprir, pois, 11 anos. Anda xa a piques de superar a educación primaria, e parece lóxico que nos preguntemos como foi a súa vida ata agora e, sobre todo, que podemos agardar dela cando vai camiño de entrar na madurez.

Desculpen a prosopopea sobre a criatura, mais é feita adrede. A lei 17/2006, primeira norma legal que articulou as políticas autonómicas sobre este sector, caracterízase en non pouca medida por ser unha norma de paternidade discutida: o interese e a preocupación por legislar sobre esta materia xa vén de vello, destacando a proposición de lei presentada nesta cámara no ano 2003 por iniciativa da deputada María Pilar García Negro (BNG), quen o 16 de xuño daquel ano introducía no rexistro a Proposición de lei do libro, do fomento da lectura e das bibliotecas públicas.

O PP de Galicia, tras rexeitar a tramitación da proposición, fixo súa a proposta, de modo que o 9 de xuño de 2004 constituíu a Mesa polo Libro e creou varias comisións, unha delas a terceira, que foi a encargada de elaborar un borrador de lei. Este primeiro borrador foi aprobado por unanimidade na reunión da Mesa polo Libro do 25 de febreiro de 2005. Polo demais, na lexislatura 2005-2009, cando se tramita no Parlamento galego o texto da lei, non pode deixar de mencionarse o papel de Luis Bará Torres, director xeral de Creación e Difusión Cultural, que foi o encargado de negociar co sector o que posteriormente sería a Lei 17/2006.

Unha rápida caracterización desta lei de 36 artigos podería resumirse nos seguintes catro trazos:

– Trátase dunha lei autonómica que se caracterizaba por realizar un esforzo de concreción de medidas destinadas a facer efectivo o mandato constitucional de compromiso dos poderes públicos co acceso á cultura (artigo 44 CE), singularmente o acceso á cultura galega², en cumprimento dos mandatos do noso Estatuto de autonomía de 1981. Era unha lei, pois,

2 Di así o preámbulo da lei: “Particularmente, a lei busca incrementar os índices de lectura en lingua galega, por entender que o libro galego é tanto un vehículo como un instrumento no fortalecemento do sistema literario e cultural galegos, na difusión da cultura galega no exterior e no proceso de normalización lingüística, razón pola que se ha procurar tamén unha especial incidencia nos ámbitos sociais onde a práctica e o fomento da lectura teñan unha dimensión substancial, xunto con aqueles outros que precisen do libro e da lectura como elementos indispensables para acadar un desenvolvemento intelectual das persoas que mellore a súa integración e convivencia”. Sobre o mandato constitucional de acceso á cultura, vid. máis amplamente o noso traballo “El derecho de acceso a la cultura en España: diagnóstico y propuestas de estrategia jurídica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014, pp. 295-327.

decisiva para avanzar no desenvolvemento dun espazo cultural propio –chámese nacional ou como queira chamarse– e por iso realizaba os aspectos simbólicos, de definición dun compromiso co sector cultural galego³, especialmente co apoio económico público.

– Nun panorama comparado, a nosa lei foi a terceira lei autonómica que abordou este enfoque regulatorio deste sector cultural, tras a Lei 5/1999, do 30 de marzo, de fomento do libro e a lectura da Comunidade de Madrid, e a Lei valenciana 3/2002, do 13 de xuño, do libro. Non houbo máis leis autonómicas ao respecto, quizais porque pouco despois de entrar en vigor a nosa lei o Estado aprobou a Lei 10/2007, do 22 de xuño, da lectura, do libro e as bibliotecas, que explorou a fondo os títulos competenciais previstos pola Constitución e o bloque da constitucionalidade.

– A lei caracterizouse pola alta participación e consenso co sector destinatario, articulado arredor da Mesa do Libro, cuxos traballos comezaran xa a desenvolverse na anterior lexislatura 2001-2005, e culminaron co proxecto de lei que aproba o Consello da Xunta o 6 de xullo de 2006 para a súa remisión ao Parlamento.

– Por último, cómpre sinalar o cuarto trazo, conectado co anterior: a lei aprobouse por consenso político da cámara lexislativa galega na sesión parlamentaria do 12 de decembro de 2006.

Feita esta breve introdución ao significado da lei, podemos xa comezar a nosa análise sobre o seu desenvolvemento aplicativo.

2 Unha infancia marcada polo trauma de 2009

Con independencia das circunstancias do seu nacemento, do seu deseño e das súas pateridades varias, pode afirmarse que a infancia da Lei 17/2006 –a aplicación dos seus preceptos– transcorreu ata hoxe en dúas etapas ben definidas.

A primeira foi a etapa feliz dos dous anos ata marzo de 2009, durante os cales a lei foi razoablemente atendida polos seus pais políticos: foron anos en que se aprobou en prazo o desenvolvemento regulamentario do Consello Asesor do Libro mediante o Decreto 178/2007, do 13 de setembro, polo que se regula a composición e funcionamento do Consello Asesor do Libro, e durante os cales o apoio económico-orzamentario público foi sendo incrementado en cada ano, nunha época de vacas gordas da facenda pública galega, en que o orzamento da consellaría medraba anualmente nunha porcentaxe do 8-9 %.

A segunda etapa da lei comeza en marzo de 2009 cando, tras a volta do Partido Popular ao Goberno autonómico, a lei fica orfa, nun contexto onde, ademais, *o crash do ano 2008 comeza a transmitir os seus profundos efectos sobre os ingresos e gastos da facenda pública galega. Coincidindo coa época de recesión económica, esta segunda etapa pode definirse metaforicamente como a infancia gris, triste e anónima propia dos orfanatos: a lei pasa a ser obedecida pero incumplida en aspectos substanciais, conforme a tradición patria do “obedézase pero non se cumpra”, ata o punto de crear a sensación do papel mollado: o Consello*

³ O artigo 2 recoñece o libro como elemento identificador de Galicia: trátase dun mandato ao poder executivo, conforme o cal “A Xunta de Galicia reconecerá o carácter estratéxico e prioritario do sector do libro pola súa importancia cultural, social e económica, como instrumento para a expresión do dereito á creación, á promoción e á divulgación da cultura, da historia e da lingua de Galicia”.

*Asesor do Libro deixa de reunirse en 2009, e non volve ser convocado polo conselleiro de Educación ata o 15 de decembro de 2017... oito anos despois*⁴. A participación do sector no desenvolvemento da lei foi, pois, incumprida flagrantemente.

Neste segundo período apenas se producen dous desenvolvementos regulamentarios máis: un decreto, xa moi avanzada a legislatura 2005-2009, o Decreto 342/2009, do 18 de xuño, que crea o Rexistro administrativo de librarías de Galicia e regula a súa organización e funcionamento, decreto que sería derogado pouco despois⁵; e o Decreto 46/2015, do 19 de marzo, polo que se crea a Librería institucional da Xunta de Galicia (DOG do 13 de abril), que asume a distribución da edición pública da Xunta en desenvolvemento dos artigos 8 e 11 da lei⁶.

Cabe tamén salientar que os repertorios xurisprudenciais da xurisdición contencioso-administrativa non conteñen nin unha soa sentenza onde se discute a aplicación da lei.

Dado que unha das liñas estruturais da Lei 17/2006 era o apoio público ao desenvolvemento do sector do libro, cómpre agora reparar nos rendementos dese apoio. Neste sentido, se comparamos as magnitudes de gasto contidas nos orzamentos de 2009 e de 2018, comprobaremos que o gasto autonómico no libro e na lectura descendeu un 70 %. E isto a pesar de ser considerado pola propia lei un sector estratéxico:

Concepto	Denominación	2009	2018
480	Bolsas para bibliotecas	316.200	
481	Actividades culturais en bibliotecas de titularidade privada	60.000	
625	Equipamento bibliotecas municipais	524.807	
628.1	Lotes fundacionais e adquisición fondos bibliográficos	2.400.000	425.000
628.2	Edición do libro en galego	1.100.000	178.460
640.2	Promoción da lectura e do libro	1.300.000	223.000
640.3	Feiras do libro de Galicia	260.000	7.000
640.5	Animación á lectura en bibliotecas		98.000
640.6	Feiras internacionais do libro		247.000
760.1	Axudas entes locais investimentos bibliotecas		350.000
760.2	Subvencións adquisición novidades editoriais en galego		200.000

4 En maio de 2017, a oposición solicitou no Parlamento que se convocase. A primeira reunión foi o 15 de decembro de 2017. Nela a Asociación Galega de Editoras, a Asociación de Escritoras e Escritores en Lingua Galega e a Federación de Librarías de Galicia fixeron un chamado conxunto á Xunta de Galicia para que se elaborase unha diagnose da situación actual do sector do libro e da lectura en galego, e para que se elabore un verdadeiro, real e efectivo Plan de Fomento da Lectura de Galicia e da lectura en galego. Neste sentido, reclamouse que este plan recupere a dotación económica das bibliotecas públicas, apoie a internacionalización en diálogo continuo co sector, apoie as librarías e as creadoras e creadores e aposte por unha potente campaña de promoción lectora, que implique amplos sectores e referentes sociais.

5 Decreto de efémera vida, pois foi derogado polo Decreto 92/2010, do 3 de xuño, en virtude da habilitación conferida pola Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de adaptación á Directiva 2006/123/CE, relativa aos servizos no mercado interior.

6 O artigo 8 deulle ao Servizo Central de Publicacións da Xunta de Galicia a titularidade da actividade editorial destinada a "fomentar a lectura, recopilar normas xurídicas emanadas dos seus órganos e informar a cidadanía sobre o traballo das diferentes administracións ou sobre cuestións consideradas de interese xeral". O Servizo Central de Publicacións foi asumido polo Servizo do Libro e Publicacións da Consellería de Educación, Cultura e Ordenación Universitaria, de conformidade co decreto regulador da súa estrutura orgánica. Este servizo encádrase dentro da Subdirección Xeral de Bibliotecas e a Secretaría Xeral de Cultura. Vid. o artigo 10.2.1 do Decreto 4/2013, do 10 de xaneiro. En execución do artigo 11 da Lei 17/2006, o Decreto 46/2015, do 19 de marzo, creou a Librería Institucional da Xunta de Galicia, cuxo obxecto é a distribución e comercialización, a través dunha plataforma electrónica, do fondo editorial da Xunta de Galicia. A súa xestión correspóndelle á consellaría competente en materia de cultura, na estrutura orgánica da cal se integra como unidade administrativa dependente do servizo competente en materia de publicacións.

Concepto	Denominación	2009	2018
760.3	Axudas dinamización bibliotecas municipais		195.000
770	Apoio promoción, produción e edición do libro en galego	493.000	210.000
781	Bibliotecas de interese para Galicia	60.000	0
470.1 151A SXPL	Subvencións empresas editoras para proxectos en lingua galega	1.050.000	170.000
481.2 do 432B	Axudas a entidades para o fomento da lectura	122.200	
TOTAL		7.686.207	2.303.460

Comparativa orzamentos Xunta de Galicia 2009-2018. Elaboración propia

Se temos en conta a última versión do Programa de Estabilidade do Reino de España para o período 2017-2020, o horizonte plurianual macroorxamentario do gasto público non é de aumento, senón de diminución, de modo que poucas esperanzas realistas hai de que o gasto autonómico poida aumentar minimamente –e, desde logo, moitas menos esperanzas cabe abeirar sobre a recuperación dos créditos perdidos–.

Perante estes datos, cabe preguntarse con razón se a lei caeu na irrelevancia. É unha lei puramente simbólica, un adorno ornamental sen eficacia xurídica práctica, unha lei zombi que camiña sen vida no seu interior? Se isto é así, que política normativa deberíamos propor? Suprimila sen máis, ou modifícala? Neste último caso, en que sentido?

Regap



NOTAS

3 As dificultades da avaliación normativa

Moitas cousas pasaron ao longo deste período de tempo na xestión pública do noso país e na propia realidade socioeconómica.

Precisamente por iso, cómpre felicitar o Consello da Cultura pola súa iniciativa de reflectir colectivamente sobre os resultados e desafíos cara ao futuro que suscita esta lei. Con ela, o Consello da Cultura está a desempeñar un papel necesario, que debería facer o propio Goberno galego: non só por propio interese, senón mesmo por cumprimento dos seus deberes legais. En efecto, desde hai anos a regulación básica dos programas normativos obrigan a facer unha avaliación e seguimento da aplicación das normas para garantir a “boa regulación” e a “mellora regulatoria”⁷. O artigo 130.1 da Lei 39/2015, baixo o rótulo “*avaliación normativa e adaptación da normativa vixente aos principios de boa regulación*”, establece que:

“As administracións públicas revisarán periodicamente a súa normativa vixente para adaptala aos principios de boa regulación e para comprobar a medida en que as normas en vigor atinxiron os obxectivos previstos e se estaba xustificando e correctamente cuantificado o custo e as cargas impostas nelas. O resultado da avaliación plasmarase nun informe que será feito público, co detalle, periodicidade e polo órgano que determine a normativa reguladora da Administración correspondente”.

Estamos perante unha obriga legal (nótese o imperativo “revisarán”) que non parece estar sendo especialmente aplicada polas administracións públicas.

⁷ Refírome aos artigos 4 e 7 da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable, hoxe substituídos polos artigos 127 e seguintes da Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das administracións públicas.

En concreto, a Xunta de Galicia non destaca por satisfacer correctamente as obrigas concretas de avaliación de resultados da aplicación das súas propias normas. E o incumprimento está especialmente presente no ámbito do dereito cultural. Non só no caso da Lei 17/2006, senón mesmo noutros ámbitos entre os que merece mencionar a propia Lei 5/2016, do patrimonio cultural de Galicia, cuxa elaboración foi feita sen que se acometese un estudo de avaliación normativa da Lei 8/19958; e o Decreto 79/2010, para o plurilingüismo no ensino non universitario (disposición adicional quinta⁹).

Tales eivas da avaliación normativa non son puntuais nin casuais. Son claramente estruturais, e mesmo características da acción político-administrativa predominante en Galicia durante todo o período autonómico. A tendencia a aprobar normas cuxo desenvolvemento é selectivamente incompleto complementábase necesariamente coa tendencia de non avaliar con transparencia esa non-aplicación selectiva das normas, pois ambas as tendencias son funcionais á necesidade de ocultación do carácter simbólico, formal ou, se se quer, ideolóxico –no sentido marxiano, de distorsión da realidade ao servizo da reprodución social– do cambio normativo. Tal “engado” permite xerar unha idea de normatividade, de validez, que non se acaba reflectindo no plano da facticidade precisamente porque non afecta ás formas profundas de regulación social (política, económica) cuxa permanencia se pretende salvagardar por debaixo da tona xurídica das normas legais.

Polo demais, seguimos tendo un déficit de fontes de coñecemento estatístico normalizado dos sectores regulados, así como diversas dificultades no acceso á información que atesouran as administracións públicas, malia as leis de transparencia. Velaí por que temos tanta dificultade para cumprirmos coas obrigas de avaliación normativa nun país tan conservador en tantos aspectos como o noso.

Non é así no caso, por exemplo, de Francia, onde as cámaras legislativas manteñen sistemas de informe e actualización das leis aprobadas, precisamente para avaliar a necesidade ou non de adaptalas aos cambios que inevitablemente se van producindo na sociedade.

Mais aquí, no noso país, e neste sector, o traballo público de seguimento das políticas públicas é desenvolvido polo Consello da Cultura de Galicia. E, neste sentido, ademais da escolma de datos realizada polo Observatorio da Cultura Galega –outro dos fillos putativos daquela legislatura do Bipartito–, cabe agora traer a lume a recente *Diagnose da cultura galega. Datos para unha estratexia cultural no século XXI*.

Nela recóllense datos estatísticos cuantitativos dispoñibles neste sector para o período 2011-2016, fundamentalmente de procedencia estatal (operacións estatísticas do INE, do Ministerio de Cultura e da SGAE), ben como unha breve análise cualitativa. Ambos os aspectos, o cuantitativo e o cualitativo, son de interese para esta contribución, porque nos axudan a enmarcar empiricamente os resultados das políticas públicas autonómicas neste sector.

8 Vid. o meu traballo “La ley 5/2016, de 4 de mayo, de patrimonio cultural de Galicia: una ley de baja calidad para un nuevo ciclo de desarrollismo”, *Patrimonio cultural y Derecho*, n. 21, 2017, pp. 91-146.

9 “Con periodicidade anual, despois de finalizar o curso escolar, a consellaría competente en materia de educación avaliará os resultados derivados da aplicación deste decreto e desenvolverá cantas disposicións fosen precisas para o mellor cumprimento e adaptación dos seus obxectivos co fin de que poida achegarse gradualmente ao marco dun ensino plurilingüe e á plena aplicación da Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias”. O informe do Comité de Expertos sobre o cumprimento da Carta europea das linguas rexionais e minoritarias en España, do 20 de xaneiro de 2016 (ECRML 2016, 7), sinala que a ausencia de información obxectiva sobre o uso do idioma na educación primaria e secundaria é intencionada (cfr. p. 84).

O balance de libros publicados en lingua galega é inquietante: en 2016 publicáronse 500 libros en galego menos que en 2011.

Libros inscritos no ISBN por lingua de publicación:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Linguas cooficiais</i>						
Castelán	76.181	73.449	61.610	62.506	62.526	67.212
Catalán	9.926	7.237	6.182	6.485	7.346	7.873
Galego	1.711	1.353	1.143	1.439	1.394	1.211
Éuscaro	1.214	1.224	892	1.126	1.222	1.644
Valenciano	959	1.184	871	1.005	1.228	629
Asturiano	96	65	76	67	46	38
Aragonés	15	8	6	6	7	14
Aranés	3	12	3	9	12	14

No tocante a libros traducidos do galego a outras linguas, a tendencia do período estudado é tamén descendente, pois pasaron de 95 títulos de 2011 a 54 de 2016. Nas outras linguas cooficiais a tendencia é inversa: en castelán aumentou un 15,9%, en catalán un 9,8% e en éuscaro un 35,6%.

O número de editores galegos con actividade e libros editados inscritos no ISBN pasou de 166 en 2011 a 130 en 2016, cunha produción media de 18 libros anuais, o que nos sitúa lonxe da media española (28 libros).

A seguinte táboa, que recolle o número de libros con ISBN publicados en galego, é tamén expresiva do descenso do sector no período 2008-2016:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	2.482	2.121	2.544	1.997	1.621	1.426	1.439	1.394	1.211
Libro en papel	2.359	1.970	2.326	1.554	1.401	1.217	974	969	829
Outros soportes	123	151	218	443	220	209	465	425	382

Fonte: Ministerio de Educación, Cultura e Deporte. Panorámica de la edición española de libros 2016.

A porcentaxe de libros publicados en galego en Galicia tamén descende, pasando do 66,4% en 2011 ao 50,7% en 2016. Segue a predominar o formato en papel, que supón o 68,4% do libro publicado en galego en 2016. En canto ás materias, predominan a literatura e o ensino¹⁰, perdendo peso as materias científicas¹¹.

10 Na análise cualitativa, o informe do Consello da Cultura Galega, destaca o feito de que “no ano 2016, segundo a clasificación de editoriais por facturación, só hai tres empresas que facturan máis dun millón de euros. A primeira que aparece nesta listaxe é Kalandraka, cunha facturación de cerca dos 2,8 millóns de euros, seguida por Xerais, con máis de 1,7 millóns, e de Galaxia, que supera lixeiramente os 1,2 millóns. A moita distancia estarían Hércules, Galinova, Nova Galicia, Xerme (delegación de SM en Galicia) ou Rinoceronte. Desta información pódese extraer unha conclusión: entre as catro primeiras editoras só Xerais publica libro educativo, o que significa que xa non se depende tanto do mercado escolar, aínda que loxicamente a literatura infantil e xuvenil si ten unha presenza enorme nese mercado. Isto ten relación coa renovación das políticas do libro de texto” (369).

11 Como dato curioso, cómpre sinalar que na materia de Dereito e Administración Pública en 2011 se publicaron en galego 167 libros; en 2012, 19, en 2013, 8, en 2014, 9, en 2015, 3 e en 2016, 5...

A edición privada supón o 93 % de toda a edición de libros en galego, e a edición pública, un 7 %.

Pola súa parte, a análise cualitativa destes datos destaca os cambios experimentados no ámbito do libro educativo, cambios que tiveron que ver coa crise económica e a redución dos orzamentos de gasto social, pero tamén cos cambios regulatorios experimentados, como os cambios dos currículos educativos e as linguas vehiculares das materias como consecuencia do Decreto 79/2010, do 20 de maio, para o plurilingüismo no ensino non universitario¹², e con cambios experimentados pola expansión da venda en liña: *“hai que salientar a aparición dun novo axente de venda moi forte, que é AMAZON e a súa venda online. Este é o fenómeno máis importante dos últimos anos na cadea de todo o proceso de creación e venda de libros”*¹³.

Todos estes factores fan que o sector do libro galego enfrente graves perigos a medio e longo prazo. O número de lectores e lectoras potenciais estase a reducir significativamente, e as tendencias do mercado camiñan cara á contracción do sector editorial galego.

A pesar de que a incorporación do libro electrónico está moi por debaixo das expectativas (apenas un 8 %), a *Diagnose sinala que a “Administración galega segue erroneamente esta tendencia e intenta dedicar cada vez máis recursos á dixitalización do libro coa crenza de que se trata da nova panacea, pero hoxe en día a meirande parte dos lectores do libro en galego está relacionada co libro impreso e co sistema de lectura nas escolas”*.

No ámbito da compra pública, tamén destaca o feito de que os recursos destinados pola Administración á compra de novidades para a rede de bibliotecas públicas se sitúa na actualidade nos 200.000 €, cando chegou a ser de 800.000 € anuais. Este feito cambiou a fotografía da situación editorial, xa que sobreviviron catro editoras profesionais, mentres que o resto do sector son microempresas que subsisten realizando outras actividades.

A Diagnose sinala que os problemas do sector non se explican apenas desde o punto de vista do escaso nivel de recursos públicos destinados ao seu apoio. A responsabilidade da Administración galega non remata na concesión de recursos, senón tamén, de xeito moi salientable, na falta de sensibilidade político-administrativa respecto do sector: *“Mentres non haxa unha visión de que o libro, igual que a lingua, teñen que ocupar o espazo que merecen na valoración non só da sociedade, da escola, da universidade ou da familia, senón tamén da propia Administración, non haberá solución. Neste senso, a percepción dos profesionais da cultura é que a sensibilidade da Administración debería mellorar se cre nun país cunha cultura propia, cunha lingua propia e cun patrimonio que debería coidarse moito máis”*.

A coherencia da acción político-administrativa desenvolvida desde a Xunta tamén deixa moito que desexar, sinalándose como exemplo o feito de que *“o Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE) non considera as editoras como industria senón como empresas de servizos, e polo tanto non se lles conceden axudas. Porén, ás imprentas si se lles dan axudas e teñen liñas de apoio para a compra de maquinaria, etc. Todas as axudas van dirixidas ao*

12 Di así a *Diagnose*: *“O cambio foi moi importante e está relacionado coa crise económica, coas novas leis que prorrogaron os anos de vixencia das edicións (pasaron de catro a seis), coa chegada e inicio dos bancos de libros de texto nos centros escolares, co cambio das materias que se impartían en lingua galega e agora non, etc.”*. Cfr. p. 370.

13 *Ibidem*.

campo dixital, á dixitalización, e dende a propia administración márcaselles esa dirección ás editoriais como camiño prioritario” (p. 373).

A anterior diagnose do sector regulado, con ser obviamente discutible e mellorable, fornécenos o necesario apoio sobre o coñecemento empírico dispoñible para podermos desenvolver unha valoración dos resultados ou output da Lei 17/2006. Tendo presentes estes datos, o que imos facer a continuación é desenvolver unha avaliación dos instrumentos xurídicos empregados nela.

4 Os tres elementos xurídicos esenciais da lei

Para tal efecto, non imos aquí reiterar ou glosar os contidos desta lei de 36 artigos e sete capítulos, senón que imos centrarnos nos que ao meu entender son os tres elementos esenciais ou estruturantes que configuran a fasquía da lei, cuxo repaso nos permite valorar mellor os seus posteriores rendementos. Eses tres elementos son os seguintes:

- Un intervencionismo autonómico brando perante a complexidade do marco regulatorio das industrias culturais.
- A falta dunha política pública sistemática e integral de desenvolvemento da lei.
- A carencia de instrumentos xurídicos de garantía do gasto en cultura.

4.1 Un intervencionismo autonómico brando perante a complexidade do marco regulatorio das industrias culturais

Estamos perante unha norma de rango legal que aborda a regulación dun sector mixto: un sector cultural dotado dun claro contido económico; ou, dito á inversa, un sector económico –dacabalo entre o industrial e o sector servizos– dotado dun contido cultural.

O carácter mixto deste sector determina a existencia dun intervencionismo público brando, de baixa intensidade, que debe combinar con coidado diversos aspectos ou ingredientes. En efecto, os aspectos identitarios do interese da comunidade autónoma –a conservación dos seus trazos de identidade cultural e lingüística, que conforman a propia razón de ser do seu autogoberno, de conformidade co noso Estatuto de autonomía– deben combinarse e respectar:

- Por unha banda, a natureza económica do sector do libro.
- Por outra, o feito de que o libro ten un significado constitucional vinculado coas liberdades públicas e dereitos relativos á liberdade de expresión, especialmente co trazo do pluralismo que impregna ese significado constitucional.

A regulación deste sector económico característico e moi importante das industrias culturais sitúa a Lei 17/2006 dacabalo entre o mercado e a cultura, con todos os problemas competenciais e substantivos propios destas materias nun Estado tan falsamente descentralizado como o español de 1978. De feito, a Lei 17/2009 partilla non poucos paralelismos coa Lei

Regap



NOTAS

6/1999, do 1 de setembro, do audiovisual de Galicia, tanto en enfoques regulatorios como en solucións técnicas.

Por motivos que teñen que ver coa configuración dada ao bloque da constitucionalidade polo Tribunal Constitucional –unha configuración que deturpou as potencialidades federalizantes do texto constitucional e reforzou as capacidades regulatorias estatais–, as competencias interventoras da comunidade autónoma galega nesta materia aparecen dobremente condicionadas por títulos competenciais estatais xerais do artigo 149.1 e por unha interpretación centralista expansiva do artigo 149.2 CE pola parte do Tribunal Constitucional¹⁴.

Ao abeiro deste artigo 149.2 CE e outros títulos competenciais do Estado, como o réxime alfandegueiro e comercio exterior, bases e coordinación xeral da planificación económica, bibliotecas de titularidade estatal e lexislación sobre propiedade intelectual¹⁵, a Administración xeral do Estado non renunciou a dar unha regulación cuasibásica a tres aspectos do libro (o ISBN e o prezo fixo, o depósito legal¹⁶), cuxa regulación polo Estado vén sendo habitual desde a *Ley de protección al libro español do 18 de decembro de 1946* e a *Lei 9/1975, do 12 de marzo, do libro*. Así mesmo, o lexislador central aproveitou para introducir habilitación legal ás competencias executivas estatais sobre o fomento da lectura mediante plans.

Ademais do anterior, non se debe esquecer que, de conformidade coa natureza económica do sector do libro, as súas regulacións administrativas deben respectar os trazos esenciais das políticas comunitarias, moi nomeadamente a prohibición de axudas de Estado ilícitas. Por iso as subvencións ao libro deben ser informadas pola Dirección Xeral da Competencia da Comisión Europea, ao abeiro dos artigos 107 e 108 do TFUE.

Como consecuencia desta configuración das políticas públicas a nivel de Estado, as posibilidades regulatorias dos mercados culturais autonómicos son febles e, en todo caso, pouco seguras.

Porén, é preciso subliñar que mesmo nunha clave xurídica global, hoxe a Convención internacional (UNESCO) sobre a protección e promoción da diversidade das expresións culturais feita en París o 20 de outubro de 2005, ratificada polo Reino de España xusto cando entraba en vigor a Lei 17/2006¹⁷, e por tanto incorporada ao acervo do noso dereito interno desde entón, permite fundamentar con solidez as denominadas “excepcións culturais”, isto é, a adopción de medidas proteccionistas fronte ao funcionamento libre dos mercados¹⁸. Neste sentido, convén lembrar que o artigo 6.1.b) da convención propón como posibles medidas

14 Remítome para máis detalles argumentais á miña achega “Constitución e patrimonio cultural, 40 años después”, Marzal Raga, R. (dir.), *Estudios jurídicos sobre el patrimonio musical*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

15 De conformidade coa disposición derradeira segunda da Lei 10/2007, estatal da lectura, do libro e das bibliotecas, “La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución Española, que dispone 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 además por los siguientes títulos competenciales:

a) El artículo 8, que se dicta al amparo del artículo 149.1.10.ª.

b) Los artículos 9, 10, 11, 16 y 17, que se dictan al amparo del artículo 149.1.13.ª.

c) El artículo 13, que se dicta al amparo del artículo 149.1.28.ª, y

d) Las disposiciones adicional primera y final primera, que se dictan al amparo del artículo 149.1.9.ª de la Constitución Española.”

16 *Vid.* neste sentido a Lei 23/2011, do 29 de xullo, do depósito legal, que se aproba precisamente ao abeiro da remisión normativa prevista na disposición adicional primeira da Lei 10/2007.

17 Instrumento de ratificación publicado no BOE n. 37, do 12 de febreiro de 2007.

18 Sobre a excepción cultura, *vid.* ARCOS MARTÍN, R., *La lógica de la excepción cultural. Entre la geoeconomía y la diversidad cultural*, Cátedra, Madrid, 2010.

a adoptar polas partes aquelas “(...) que brinden oportunidades, de modo axeitado, ás actividades e os bens e servizos culturais nacionais, entre todas as actividades, bens e servizos culturais dispoñibles dentro do territorio nacional, para a súa creación, produción, distribución, difusión e desfrute, comprendidas disposicións relativas á lingua utilizada para tales actividades, bens e servizos”. Do mesmo xeito, convén lembrar que a Unión Europea tamén ratificou (concretamente, en decembro de 2006) esta convención. A Axenda Europea da Cultura contempla desde 2007 con naturalidade medidas protectoras desta diversidade¹⁹, máis alá dunha lectura ordoliberal estrita da construción do mercado europeo.

Quizais, por exemplo, esta perspectiva podería ser utilizada para volver a un sistema de gratuidade distinto do actual réxime de devindicación de dereitos de autor por préstamo bibliotecario, ou para afianzar unha política de “moderación” da aplicación estrita da nova Lei de contratos do sector público para a compra pública de libros.

En efecto, pola presenza de diversos factores técnicos (o prezo fixo do libro e a posibilidade de desconto de ata un 15 %, a paulatina rixidez dos contratos menores, etc.) a Lei 9/2017 pode provocar unha concentración da compra pública de libros nas grandes distribuidoras internacionais, en detrimento das editoras e distribuidoras locais, polo que se impón unha política estratéxica que vele polo mantemento das pemes que traballan neste sector cultural²⁰.

4.2 A falta dunha política pública sistemática e integral de desenvolvemento da lei

A acción do Goberno durante a lexislatura 2005-2009 non foi neste ámbito –tampouco noutros– todo o coherente que debería ter sido. Para exemplificar esta autocrítica, abonda con sinalar catro debilidades:

– A primeira, a ausencia de integración das políticas do libro no ámbito de actuación da Agadic, a Axencia Galega das Industrias Culturais creada mediante a Lei 4/2008, do 23 de maio²¹.

19 Vid. a Resolución do 16 de novembro de 2007, relativa a unha Axenda Europea para a Cultura, DOUE C 287/1, do 29 de novembro de 2007. As accións prioritarias son:

- Mellorar as condicións para a mobilidade de artistas e outros profesionais do ámbito cultural,
- Promover o acceso á cultura, en particular mediante a promoción do patrimonio cultural, o multilingüismo, a dixitalización, o turismo cultural, as sinerxias coa educación, especialmente a educación artística, e unha maior mobilidade das coleccións,
- Desenvolver datos, estatísticas e metodoloxías no sector cultural e mellorar a súa comparabilidade,
- Aproveitar ao máximo o potencial das industrias culturais e creativas, en especial o das pemes,
- Promover e aplicar a Convención da Unesco sobre a Protección e Promoción da Diversidade das expresións Culturais”.

20 Velaí está o caso do Acordo Marco da Biblioteca Central da Universidade de Sevilla, que licitou en 2017 por 4 anos a subministración de libros por un importe de 2.298.723 €, resultando adxudicatarias un total de 21 PEMES. Pode accederse á adxudicación deste expediente no seguinte enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2018/06/30/pdfs/BOE-B-2018-35581.pdf>. Un caso interesante sobre as peculiaridades destas licitacións de subministración de libros foi o resolto pola Resolución n. 531/2017, do 16 de xuño, do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais. Vid. tamén a entrada de MORENO MOLINA, J.A., “Adquisiciones de libros científicos excluídas da LCSP 2017”, *Observatorio de Contratación Pública*, 26 de marzo de 2018.

21 Segundo o artigo 3 da Lei 4/2008, a Agadic ten por obxecto o impulso e a consolidación do tecido empresarial no sector cultural galego, cooperando na chegada de factores produtivos, no fomento da oferta de bens e servizos e na asignación de ingresos suficientes e estables. O artigo 3.2 define, para os efectos desta lei, que son empresas culturais privadas “as organizacións constituídas baixo calquera das formas mercantís recoñecidas pola lexislación vixente que se dediquen con carácter principal á produción, distribución ou comercialización de produtos culturais incorporados en calquera clase de soporte, de espectáculos en vivo e de factores de produción exclusivamente destinados ao mercado cultural”. Con todo, pode sinalarse no noso descargo que no ámbito da Administración xeral do Estado, dentro da Dirección General de Industrias Culturales y del Libro, o libro, a lectura “y las letras españolas” teñen unha subdirección, e as industrias culturais e o mecenado, outra.

– A segunda, a ausencia de integración da Lei do libro e os programas de gratuidade dos libros do ensino, que viña desenvolvendo a Consellería de Educación desde 2003.

– A terceira, a falta de coordinación entre a Lei 17/2006 e a posterior Lei 5/2012, de bibliotecas, lei especial posterior que substitúe os preceptos da lei que estamos a analizar referidos ás bibliotecas (por exemplo, o 22, fomento da lectura nas bibliotecas). A Lei estatal 10/2007 optou por integrar todos estes aspectos nun único corpo legal.

– A cuarta, a ausencia dunha política tributaria (IVE, incentivos ao mecenado, imposto de sociedades) que fose quen de contrarrestar o excesivo peso da acción pública de fomento, así como unha maior densidade normativa de aspectos como a compra pública de libros ou o contrato de esponsorización editorial.

Por suposto, estas eivas de falta de acción pública integral incrementáronse co paso do tempo, e non pode dicirse que mellorasen moito nos tres gobernos autonómicos galegos apoiados cunha ampla maioría absoluta do Partido Popular.

Támén cabe sinalar que as políticas propias do Ministerio de Educación, Cultura e Deporte sobre promoción do libro e da lectura promoven activamente a duplicidade da acción pública, á parte de non ser excesivamente beneficiosas para o libro escrito noutras linguas peninsulares cooficiais. É sintomático que na concesión de axudas a entidades sen ánimo de lucro que promoven a industria editorial resoltas en novembro de 2017 non haxa ningún beneficiario galego. Na concesión de axudas á edición de libros de 2017, só hai unha subvención concedida (a Galaxia). Na liña de subvencións para a promoción da lectura e as letras españolas de 2017, tampouco hai ningún beneficiario galego. Pola súa parte, o *Plan de Fomento de la Lectura 2017-2020 non contén ningunha mención ou medida destinada á diversidade lingüística do libro en España*.

4.3 A carencia de instrumentos xurídicos de garantía do gasto en cultura

O éxito da Lei 17/2006 dependía en boa medida do compromiso económico-orzamentario da Xunta de Galicia coas distintas medidas programáticas destinadas á promoción, fomento e planificación do libro e o seu sector: axudas específicas aos distintos axentes do libro: creadores e creadoras (artigo 5), tradutores e tradutoras (artigo 6), editoras (artigo 7), edición universitaria (artigo 8.5)²², sector das artes gráficas e reprodución de soportes (artigo 9), as distribuidoras (artigo 10), as librarías (artigo 11), os clubs do libro (artigo 12), as bibliotecas (artigo 13)²³ e os lectores e lectoras (artigo 14).

Ademais de recoñecer o sector editorial como estratéxico, o artigo 4.1 da lei ordénalle á Xunta de Galicia que elabore e aprobe plans e programas de actuación, anuais ou plurianuais, con dotación orzamentaria adecuada. Os resultados e a avaliación deberían ter que presentarse bienalmente no Parlamento.

22 “A Xunta de Galicia promoverá unha liña específica de axudas de carácter anual ou bienal para potenciar a edición universitaria en lingua galega realizada polos servizos centrais de publicacións das universidades galegas sostidas con fondos públicos en colaboración cos editores privados establecidos en Galicia”.

23 Téñase en conta que a Lei 5/2012, do 15 de xuño, de bibliotecas de Galicia, como lei especial posterior substitúe os preceptos da lei que estamos a analizar referidos ás bibliotecas (por exemplo, o 22, fomento da lectura nas bibliotecas).

Porén, estas obrigas e compromisos non aparecían apoiados por mecanismos concretos técnicos de garantía. Nin se reservaban porcentaxes concretas de orzamento anual ou plurianual para o sector, nin se prevían accións concretas subxectivas de tutela, como as que poden existir no ámbito do dereito local²⁴. En canto que o seu contido xiraba arredor destas normas programáticas, coincido con José María Baño León en denominar este tipo de leis como “*leyes promesa*”, que escenifican “*más ante el sector del libro que ante los ciudadanos, la preocupación del Estado por ayudar al mundo editorial en su conjunto*”²⁵.

Coido que esta é unha eiva sobre a que convén traballar. Cómpre avanzarmos na introdución de regras xurídicas que garantan a prevalencia normativa das garantías de limiares de gasto contidos nas leis sectoriais de desenvolvemento de dereitos culturais sobre a actividade orzamentaria do executivo (ou mesmo da súa tradución na Lei anual de orzamentos). Malia ser un desafío politicamente difícil, desde o punto de vista técnico é perfectamente asumible, como ten demostrado Juli Ponce Solé²⁶.

De cara ao futuro, os tres puntos xurídicos comentados son unha referencia útil para guiar as liñas de forza dunha eventual reforma desta lei.

Bibliografía

- AMOEDO SOUTO, C. A., “El derecho de acceso a la cultura en España: diagnóstico y propuestas de estrategia jurídica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014.
- AMOEDO SOUTO, C. A., “La Ley 5/2016, de 4 de mayo, de patrimonio cultural de Galicia: una ley de baja calidad para un nuevo ciclo de desarrollismo”, *Patrimonio cultural y Derecho*, n. 21, 2017.
- AMOEDO SOUTO, C. A., “Constitución y patrimonio cultural, 40 años después”, Marzal Raga, R. (dir.), *Estudios jurídicos sobre el patrimonio musical*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- ARCOS MARTÍN, R., *La lógica de la excepción cultural. Entre la geoeconomía y la diversidad cultural*, Cátedra, Madrid, 2010.
- BAÑO LEÓN, J. M., “La promoción de los autores y la industria del libro en la Ley 10/2007”, Muñoz Machado, S. (dir.), *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008.
- MORENO MOLINA, J. A., “Adquisiciones de libros científicos excluidas de la LCSP 2017”, *Observatorio de Contratación Pública*, 26 de marzo do 2018.

24 Vid. o artigo 170 da Lei de facendas locais, que permite que os particulares presenten reclamacións contra o orzamento municipal por omisión do crédito necesario para o cumprimento de obrigas exixibles á entidade local, en virtude de precepto legal ou de calquera outro título.

25 Cfr. BAÑO LEÓN, J.M., “La promoción de los autores y la industria del libro en la Ley 10/2007”, Muñoz Machado, S. (dir.) *Comentarios a la Ley de la lectura, del libro y las bibliotecas (Ley 10/2007, de 22 de junio)*, Iustel, Madrid, 2008, p. 106.

26 Vid. PONCE SOLÉ, J., *El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid, 2013.

PONCE SOLÉ, J., *El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid, 2013.