

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 Derecho Administrativo
Universidad de A Coruña
casou@udc.gal

Recibido: 12/07/2018 | Aceptado: 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 ligeras adaptaciones para su publicación, este texto se corresponde con la intervención defendida por el autor en la jornada “A Lei do Libro do 2006 a debate”, organizada por el Consello da Cultura Galega el 19 de abril de 2018. Para valorar adecuadamente esta intervención, es preciso mencionar que el autor tuvo el honor de desempeñar el cargo de secretario general de la Consellería de Cultura e Deporte en la legislatura en que se aprobó la Ley 17/2006 y se inició su desarrollo.

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 La política autonómica sobre el libro y la lectura y la Ley 17/2006. 2 Una infancia marcada por el trauma de 2009. 3 Las dificultades de la evaluación normativa. 4 Los tres aspectos jurídicos esenciales de la ley. 4.1 Un intervencionismo autonómico blando ante la complejidad del marco regulatorio de las industrias culturales. 4.2 La falta de una política pública sistemática e integral de desarrollo de la ley. 4.3 La carencia de instrumentos jurídicos de garantía del gasto en cultura.

1 La política autonómica sobre el libro y la lectura y la Ley 17/2006

La Ley 17/2006, de 27 de diciembre, del libro y de la lectura de Galicia, fue objeto de publicación en el DOG n. 7 de 10 de enero de 2007, entrando en vigor a los 20 días, es decir, a comienzos de febrero de 2007.

La ley acaba de cumplir, pues, 11 años. Está ya a punto de superar la educación primaria, y parece lógico que nos preguntemos cómo fue su vida hasta ahora y, sobre todo, qué podemos esperar de ella cuando va camino de entrar en la madurez.

Disculpen la prosopopeya sobre la criatura, pero está hecha a propósito. La ley 17/2006, primera norma legal que articuló las políticas autonómicas sobre este sector, se caracteriza en no poca medida por ser una norma de paternidad discutida: el interés y la preocupación por legislar sobre esta materia ya viene de antiguo, destacando la proposición de ley presentada en esta cámara en el año 2003 por iniciativa de la diputada María Pilar García Negro (BNG), quien el 16 de junio de aquel año introducía en el registro la Proposición de ley del libro, del fomento de la lectura y de las bibliotecas públicas.

El PP de Galicia, tras rechazar la tramitación de la proposición, hizo suya la propuesta, de modo que el 9 de junio de 2004 constituyó la Mesa por el Libro y creó varias comisiones, una de ellas la tercera, que fue la encargada de elaborar un borrador de ley. Este primer borrador fue aprobado por unanimidad en la reunión de la Mesa por el Libro de 25 de febrero de 2005. Por lo demás, en la legislatura 2005-2009, cuando se tramita en el Parlamento gallego el texto de la ley, no puede dejar de mencionarse el papel de Luis Bará Torres, director general de Creación y Difusión Cultural, que fue el encargado de negociar con el sector lo que posteriormente sería la Ley 17/2006.

Una rápida caracterización de esta ley de 36 artículos podría resumirse en los siguientes cuatro aspectos:

– Se trata de una ley autonómica que se caracterizaba por realizar un esfuerzo de concreción de medidas destinadas a hacer efectivo el mandato constitucional de compromiso de los poderes públicos con el acceso a la cultura (artículo 44 CE), singularmente el acceso a la cultura gallega², en cumplimiento de los mandatos de nuestro Estatuto de autonomía de

2 Dice así el preámbulo de la ley: *“Particularmente, la ley busca incrementar los índices de lectura en lengua gallega, por entender que el libro gallego es tanto un vehículo como un instrumento en el fortalecimiento del sistema literario y cultural gallegos, en la difusión de la cultura gallega en el exterior y en el proceso de normalización lingüística, razón por la que se ha de procurar también una especial incidencia en los ámbitos sociales donde la práctica y el fomento de la lectura tengan una dimensión sustancial, junto con aquellos otros que precisen del libro y de la lectura como elementos indispensables para alcanzar un desarrollo intelectual de las personas que mejore*

1981. Era una ley, pues, decisiva para avanzar en el desarrollo de un espacio cultural propio –llámese nacional o como quiera llamarse– y por ello realizaba los aspectos simbólicos, de definición de un compromiso con el sector cultural gallego³, especialmente con el apoyo económico público.

– En un panorama comparado, nuestra ley fue la tercera ley autonómica que abordó este enfoque regulatorio de este sector cultural, tras la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de fomento del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid, y la Ley valenciana 3/2002, de 13 de junio, del libro. No existieron más leyes autonómicas al respecto, quizás porque poco después de entrar en vigor nuestra ley el Estado aprobó la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y las bibliotecas, que exploró a fondo los títulos competenciales previstos por la Constitución y el bloque de la constitucionalidad.

– La ley se caracterizó por la alta participación y consenso con el sector destinatario, articulado en torno a la Mesa del Libro, cuyos trabajos habían comenzado ya a desarrollarse en la anterior legislatura 2001-2005, y culminaron con el proyecto de ley que aprueba el Consello de la Xunta el 6 de julio de 2006 para su remisión al Parlamento.

– Por último, es preciso señalar el cuarto aspecto, conectado con el anterior: la ley se aprobó por consenso político de la cámara legislativa gallega en la sesión parlamentaria de 12 de diciembre de 2006.

Realizada esta breve introducción al significado de la ley, podemos comenzar ya nuestro análisis sobre su desarrollo aplicativo.

2 Una infancia marcada por el trauma de 2009

Con independencia de las circunstancias de su nacimiento, de su diseño y de sus paternidades varias, puede afirmarse que la infancia de la Ley 17/2006 –la aplicación de sus preceptos– ha transcurrido hasta hoy en dos etapas bien definidas.

La primera fue la etapa feliz de los dos años hasta marzo de 2009, durante los cuales la ley fue razonablemente atendida por sus padres políticos: fueron años en los que se aprobó en plazo el desarrollo reglamentario del Consejo Asesor del Libro mediante el Decreto 178/2007, de 13 de septiembre, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor del Libro, y durante los cuales el apoyo económico-presupuestario público se fue incrementado en cada año, en una época de vacas gordas de la hacienda pública gallega, en la cual el presupuesto de la consellería crecía anualmente en un porcentaje del 8-9 %.

La segunda etapa de la ley comienza en marzo de 2009 cuando, tras el regreso del Partido Popular al Gobierno autonómico, la ley queda huérfana, en un contexto donde, además, el *crash* del año 2008 comienza a transmitir sus profundos efectos sobre los ingresos y gastos de

su integración y convivencia". Sobre el mandato constitucional de acceso a la cultura, *vid.* más ampliamente nuestro trabajo "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.

3 El artículo 2 reconoce el libro como elemento identificador de Galicia: se trata de un mandato al poder ejecutivo, conforme al cual "La Xunta de Galicia reconocerá el carácter estratégico y prioritario del sector del libro por su importancia cultural, social y económica, como instrumento para la expresión del derecho a la creación, a la promoción y a la divulgación de la cultura, de la historia y de la lengua de Galicia".

la hacienda pública gallega. Coincidiendo con la época de recesión económica, esta segunda etapa puede definirse metafóricamente como la infancia gris, triste y anónima propia de los orfanatos: la ley pasa a ser obedecida pero incumplida en aspectos sustanciales, según la tradición patria del “*obedézcase pero no se cumpla*”, hasta el punto de crear la sensación de papel mojado: el Consejo Asesor del Libro deja de reunirse en 2009, y no vuelve a ser convocado por el conselleiro de Educación hasta el 15 de diciembre de 2017... ocho años después⁴. La participación del sector en el desarrollo de la ley fue, pues, incumplida flagrantemente.

En este segundo período apenas se producen dos desarrollos reglamentarios más: un decreto, ya muy avanzada la legislatura 2005-2009, el Decreto 342/2009, de 18 de junio, que crea el Registro administrativo de librerías de Galicia y regula su organización y funcionamiento, decreto que sería derogado poco después⁵; y el Decreto 46/2015, de 19 de marzo, por el que se crea la Librería Institucional de la Xunta de Galicia (DOG de 13 de abril), que asume la distribución de la edición pública de la Xunta en desarrollo de los artículos 8 y 11 de la ley⁶.

Cabe también destacar que los repertorios jurisprudenciales de la jurisdicción contencioso-administrativa no contienen ni una sola sentencia en la que se haya discutido la aplicación de la ley.

Dado que una de las líneas estructurales de la Ley 17/2006 era el apoyo público al desarrollo del sector del libro, es necesario ahora observar los rendimientos de ese apoyo. En este sentido, si comparamos las magnitudes de gasto contenidas en los presupuestos de 2009 y de 2018, comprobaremos que el gasto autonómico en el libro y en la lectura ha descendido un 70 %. Y ello a pesar de ser considerado por la propia ley un sector estratégico:

Concepto	Denominación	2009	2018
480	Becas para bibliotecas	316.200	
481	Actividades culturales en bibliotecas de titularidad privada	60.000	
625	Equipamiento bibliotecas municipales	524.807	
628.1	Lotes fundacionales y adquisición fondos bibliográficos	2.400.000	425.000
628.2	Edición del libro en gallego	1.100.000	178.460
640.2	Promoción de la lectura y del libro	1.300.000	223.000
640.3	Ferías del libro de Galicia	260.000	7.000

4 En mayo de 2017, la oposición solicitó en el Parlamento que se convocara. La primera reunión fue el 15 de diciembre de 2017. En ella la Asociación Galega de Editoras, la Asociación de Escritoras y Escritores en Lingua Galega y la Federación de Librerías de Galicia hicieron un llamamiento conjunto a la Xunta de Galicia para que se elaborara un diagnóstico de la situación actual del sector del libro y de la lectura en gallego, y para que se elabore un verdadero, real y efectivo Plan de Fomento de la Lectura de Galicia y de la lectura en gallego. En este sentido, se reclamó que este plan recupere la dotación económica de las bibliotecas públicas, apoye la internacionalización en diálogo continuo con el sector, apoye a las librerías y a las creadoras y creadores y apueste por una potente campaña de promoción lectora, que implique a amplios sectores y referentes sociales.

5 Decreto de efímera vida, pues fue derogado por el Decreto 92/2010, de 3 de junio, en virtud de la habilitación conferida por la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

6 El artículo 8 dio al Servicio Central de Publicaciones de la Xunta de Galicia la titularidad de la actividad editorial destinada a “*fomentar la lectura, recopilar normas jurídicas emanadas de sus órganos e informar a la ciudadanía sobre el trabajo de las diferentes administraciones o sobre cuestiones consideradas de interés general*”. El Servicio Central de Publicaciones fue asumido por el Servicio del Libro y Publicaciones de la Consellería de Educación, Cultura y Ordenación Universitaria, de conformidad con el decreto regulador de su estructura orgánica. Este servicio se encuadra dentro de la Subdirección General de Bibliotecas y la Secretaría General de Cultura. *Vid.* el artículo 10.2.1 del Decreto 4/2013, de 10 de enero. En ejecución del artículo 11 de la Ley 17/2006, el Decreto 46/2015, de 19 de marzo, creó la Librería Institucional de la Xunta de Galicia, cuyo objeto es la distribución y comercialización, a través de una plataforma electrónica, del fondo editorial de la Xunta de Galicia. Su gestión corresponde a la consellería competente en materia de cultura, en cuya estructura orgánica se integra como unidad administrativa dependiente del servicio competente en materia de publicaciones.

Concepto	Denominación	2009	2018
640.5	Animación a la lectura en bibliotecas		98.000
640.6	Ferias internacionales del libro		247.000
760.1	Ayudas entes locales inversiones bibliotecas		350.000
760.2	Subvenciones adquisición novedades editoriales en gallego		200.000
760.3	Ayudas dinamización bibliotecas municipales		195.000
770	Apoyo promoción, producción y edición del libro en gallego	493.000	210.000
781	Bibliotecas de interés para Galicia	60.000	0
470.1 151A SXPL	Subvenciones empresas editoras para proyectos en lengua gallega	1.050.000	170.000
481.2 del 432B	Ayudas a entidades para el fomento de la lectura	122.200	
TOTAL		7.686.207	2.303.460

Comparativa de los presupuestos de la Xunta de Galicia 2009-2018. Elaboración propia

Si tenemos en cuenta la última versión del Programa de Estabilidad del Reino de España para el período 2017-2020, el horizonte plurianual macropresupuestario del gasto público no es de aumento, sino de disminución, de modo que pocas esperanzas realistas hay de que el gasto autonómico pueda aumentar mínimamente –y, desde luego, muchas menos esperanzas cabe albergar sobre la recuperación de los créditos perdidos–.

Ante estos datos, cabe preguntarse con razón si la ley ha caído en la irrelevancia. ¿Es una ley puramente simbólica, un adorno ornamental sin eficacia jurídica práctica, una ley zombi que camina sin vida en su interior? Si ello es así, ¿qué política normativa deberíamos proponer? ¿Suprimirla sin más, o modificarla? En este último caso, ¿en qué sentido?

Regap



NOTAS

3 Las dificultades de la evaluación normativa

Muchas cosas han pasado a lo largo de este período de tiempo en la gestión pública de nuestro país y en la propia realidad socioeconómica.

Precisamente por ello, es preciso felicitar al Consello da Cultura por su iniciativa de reflejar colectivamente sobre los resultados y desafíos hacia el futuro que suscita esta ley. Con ella, el Consello da Cultura está desempeñando un papel necesario, que debería hacer el propio Gobierno gallego: no solo por su propio interés, sino incluso por cumplimiento de sus deberes legales. En efecto, desde hace años la regulación básica de los programas normativos obligan a hacer una evaluación y seguimiento de la aplicación de las normas para garantizar la “buena regulación” y la “mejora regulatoria”⁷. El artículo 130.1 de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica “*evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación*”, establece que:

“Las administraciones públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar en qué medida las normas en vigor han alcanzado los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el

⁷ Me refiero a los artículos 4 y 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, hoy sustituidos por los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que será hecho público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente”.

Estamos ante una obligación legal (nótese el imperativo “revisarán”) que no parece estar siendo especialmente aplicada por las administraciones públicas.

En concreto, la Xunta de Galicia no destaca por satisfacer correctamente las obligaciones concretas de evaluación de resultados de la aplicación de sus propias normas. Y el incumplimiento está especialmente presente en el ámbito del derecho cultural. No solo en el caso de la Ley 17/2006, sino incluso en otros ámbitos entre los que merece mencionarse la propia Ley 5/2016, del patrimonio cultural de Galicia, cuya elaboración se hizo sin que se hubiese acometido un estudio de evaluación normativa de la Ley 8/1995⁸; y el Decreto 79/2010, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria (disposición adicional quinta⁹).

Tales defectos de la evaluación normativa no son puntuales ni casuales. Son claramente estructurales, e incluso características de la acción político-administrativa predominante en Galicia durante todo el período autonómico. La tendencia a aprobar normas cuyo desarrollo es selectivamente incompleto se complementa necesariamente con la tendencia de no evaluar con transparencia esa inaplicación selectiva de las normas, pues ambas tendencias son funcionales a la necesidad de ocultación del carácter simbólico, formal o, si se quiere, ideológico –en el sentido marxiano, de distorsión de la realidad al servicio de la reproducción social– del cambio normativo. Tal “encantamiento” permite generar una idea de normatividad, de validez, que no se acaba reflejando en el plano de la facticidad precisamente porque no afecta a las formas profundas de regulación social (política, económica) cuya pervivencia se pretende salvaguardar por debajo de la capa jurídica de las normas legales.

Por lo demás, seguimos teniendo un déficit de fuentes de conocimiento estadístico normalizado de los sectores regulados, así como diversas dificultades en el acceso a la información que atesoran las administraciones públicas, a pesar de las leyes de transparencia. Esta es la razón por la que tenemos tanta dificultad para cumplir con los deberes de evaluación normativa en un país tan conservador en tantos aspectos como el nuestro.

No ocurre lo mismo, por ejemplo, en Francia, donde las cámaras legislativas mantienen sistemas de informe y actualización de las leyes aprobadas, precisamente para evaluar la necesidad o no de adaptarlas a los cambios que inevitablemente se van produciendo en la sociedad.

Pero aquí, en nuestro país, y en este sector, el trabajo público de seguimiento de las políticas públicas es desarrollado por el Consello da Cultura de Galicia. Y, en este sentido, además

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

9 “Con periodicidad anual, después de finalizar el curso escolar, la consellería competente en materia de educación evaluará los resultados derivados de la aplicación de este decreto y desarrollará cuantas disposiciones fueran precisas para el mejor cumplimiento y adaptación de sus objetivos con el fin de que pueda acercarse gradualmente al marco de una enseñanza plurilingüe y a la plena aplicación de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias”. El informe del Comité de Expertos sobre el cumplimiento de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias en España, de 20 de enero de 2016 (ECRML 2016, 7), señala que la ausencia de información objetiva sobre el uso del idioma en la educación primaria y secundaria es intencionada (cfr. p. 84).

de la selección de datos realizada por el Observatorio da Cultura Galega –otro de los hijos putativos de aquella legislatura del Bipartito–, cabe ahora centrarse en la reciente *Diagnose da cultura galega. Datos para unha estratexia cultural no século XXI*.

En ella se recogen datos estadísticos cuantitativos disponibles en este sector para el período 2011-2016, fundamentalmente de procedencia estatal (operaciones estadísticas del INE, del Ministerio de Cultura y de la SGAE), así como un breve análisis cualitativo. Ambos aspectos, el cuantitativo y el cualitativo, son de interés para esta aportación, porque nos ayudan a enmarcar empíricamente los resultados de las políticas públicas autonómicas en este sector.

El balance de libros publicados en lengua gallega es inquietante: en 2016 se publicaron 500 libros en gallego menos que en 2011.

Libros inscritos en el ISBN por lengua de publicación:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Lenguas cooficiales</i>						
Castellano	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
Gallego	1.711	1.353	1.143	1.439	1.394	1.211
Euskera	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

Regap



NOTAS

Por lo que se refiere a libros traducidos del gallego a otras lenguas, la tendencia del período estudiado es también descendiente, pues se pasó de los 95 títulos de 2011 a los 54 de 2016. En las otras lenguas cooficiales la tendencia es inversa: en castellano aumentó un 15,9%, en catalán un 9,8% y en euskera un 35,6%.

El número de editores gallegos con actividad y libros editados inscritos en el ISBN pasó de 166 en 2011 a 130 en 2016, con una producción media de 18 libros anuales, lo que nos sitúa lejos del promedio español (28 libros).

La siguiente tabla, que recoge el número de libros con ISBN publicados en gallego, es también expresiva del descenso del sector en el 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
Otros soportes	123	151	218	443	220	209	465	425	382

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Panorámica de la edición española de libros 2016*.

El porcentaje de libros publicados en gallego en Galicia también desciende, pasando del 66,4% en 2011 al 50,7% en 2016. Sigue predominando el formato en papel, que supone

el 68,4 % del libro publicado en gallego en 2016. En cuanto a las materias, predominan la literatura y la enseñanza¹⁰, perdiendo peso las materias científicas¹¹.

La edición privada supone el 93 % de toda la edición de libros en gallego, y la edición pública, un 7 %.

Por su parte, el análisis cualitativo de estos datos destaca los cambios experimentados en el ámbito del libro educativo, cambios que tuvieron que ver con la crisis económica y la reducción de los presupuestos de gasto social, pero también con los cambios regulatorios experimentados, como los cambios de los currículos educativos y las lenguas vehiculares de las materias como consecuencia del Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria¹², y con cambios experimentados por la expansión de la venta online: “*hay que destacar la aparición de un nuevo agente de venta muy fuerte, que es AMAZON y su venta online. Este es el fenómeno más importante de los últimos años en la cadena de todo el proceso de creación y venta de libros*”¹³.

Todos estos factores hacen que el sector del libro gallego afronte graves peligros a medio y largo plazo. El número de lectores y lectoras potenciales se está reduciendo significativamente, y las tendencias del mercado caminan hacia la contracción del sector editorial gallego.

A pesar de que la incorporación del libro electrónico está muy por debajo de las expectativas (apenas un 8 %), la *Diagnose* señala que la “*Administración gallega sigue erróneamente esta tendencia e intenta dedicar cada vez más recursos a la digitalización del libro con la creencia de que se trata de la nueva panacea, pero hoy en día la mayor parte de los lectores del libro en gallego está relacionada con el libro impreso y con el sistema de lectura en las escuelas*”.

En el ámbito de la compra pública, también destaca el hecho de que los recursos destinados por la Administración a la compra de novedades para la red de bibliotecas públicas se sitúa en la actualidad en los 200.000 €, cuando llegó a ser de 800.000 € anuales. Este hecho cambió la fotografía de la situación editorial, ya que sobrevivieron cuatro editoras profesionales, mientras que el resto del sector son microempresas que subsisten realizando otras actividades.

La *Diagnose* señala que los problemas del sector no se explican solo desde el punto de vista del escaso nivel de recursos públicos destinados a su apoyo. La responsabilidad de la Administración gallega no termina en la concesión de recursos, sino también, de manera muy destacable, en la falta de sensibilidad político-administrativa respecto al sector: “*Mientras no haya una visión de que el libro, al igual que la lengua, tienen que ocupar el espacio que merecen en la valoración no solo de la sociedad, de la escuela, de la universidad o de*

10 En el análisis cualitativo, el informe del Consello da Cultura Galega, destaca el hecho de que “*en el año 2016, según la clasificación de editoriales por facturación, solo hay tres empresas que facturan más de un millón de euros. La primera que aparece en este listado es Kalandraka, con una facturación de cerca de los 2,8 millones de euros, seguida por Xerais, con más de 1,7 millones, y de Galaxia, que supera ligeramente los 1,2 millones. A mucha distancia estarían Hércules, Galinova, Nova Galicia, Xerme (delegación de SM en Galicia) o Rinoceronte. De esta información se puede extraer una conclusión: entre las cuatro primeras editoras solo Xerais publica libro educativo, lo que significa que ya no se depende tanto del mercado escolar, aunque lógicamente la literatura infantil y juvenil sí tiene una presencia enorme en ese mercado. Esto tiene relación con la renovación de las políticas del libro de texto*” (369).

11 Como dato curioso, hay que señalar que en la materia de Derecho y Administración Pública en 2011 se publicaron en gallego 167 libros; en 2012, 19, en 2013, 8, en 2014, 9, en 2015, 3 y en 2016, 5...

12 Dice así la *Diagnose*: “*El cambio fue muy importante y está relacionado con la crisis económica, con las nuevas leyes que prorrogaron los años de vigencia de las ediciones (pasaron de cuatro a seis), con la llegada e inicio de los bancos de libros de texto en los centros escolares, con el cambio de las materias que se impartían en lengua gallega y ahora no, etc.*”. Cfr. p. 370.

13 *Ibidem*.

la familia, sino también de la propia Administración, no habrá solución. En este sentido, la percepción de los profesionales de la cultura es que la sensibilidad de la Administración debería mejorar si cree en un país con una cultura propia, con una lengua propia y con un patrimonio que debería cuidarse mucho más”.

La coherencia de la acción político-administrativa desarrollada desde la Xunta también deja mucho que desear, señalándose como ejemplo el hecho de que *“el Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE) no considera las editoras como industria sino como empresas de servicios, y por lo tanto no se les conceden ayudas. Sin embargo, a las imprentas sí se les dan ayudas y tienen líneas de apoyo para la compra de maquinaria, etc. Todas las ayudas van dirigidas al campo digital, a la digitalización, y desde la propia administración se les marca esa dirección a las editoriales como camino prioritario”* (p. 373).

La anterior diagnosis del sector regulado, con ser obviamente discutible y mejorable, nos ofrece el necesario apoyo sobre el conocimiento empírico disponible para poder desarrollar una valoración de los resultados u *output* de la Ley 17/2006. Teniendo en cuenta estos datos, lo que vamos a hacer a continuación es desarrollar una evaluación de los instrumentos jurídicos utilizados en ella.

4 Los tres elementos jurídicos esenciales de la ley

A tal efecto, no vamos aquí a reiterar o glosar los contenidos de esta ley de 36 artículos y siete capítulos, sino que nos vamos a centrar en los que, en mi opinión, son los tres elementos esenciales o estructurantes que configuran el carácter de la ley, cuyo repaso nos permite valorar mejor sus posteriores rendimientos. Esos tres elementos son los siguientes:

- Un intervencionismo autonómico blando ante la complejidad del marco regulatorio de las industrias culturales.
- La falta de una política pública sistemática e integral de desarrollo de la ley.
- La carencia de instrumentos jurídicos de garantía del gasto en cultura.

4.1 Un intervencionismo autonómico blando ante la complejidad del marco regulatorio de las industrias culturales

Estamos ante una norma de rango legal que aborda la regulación de un sector *mixto*: un sector cultural dotado de un claro contenido económico; o, dicho a la inversa, un sector económico –a caballo entre el industrial y el sector servicios– dotado de un contenido cultural.

El carácter mixto de este sector determina la existencia de un intervencionismo público blando, de baja intensidad, que debe combinar con cuidado diversos aspectos o ingredientes. En efecto, los aspectos identitarios del interés de la comunidad autónoma –la pervivencia de sus rasgos de identidad cultural y lingüística, que conforman la propia razón de ser de su autogobierno, de conformidad con nuestro Estatuto de autonomía– deben combinarse y respetar:

- Por una parte, la naturaleza económica del sector del libro.

Regap



NOTAS

– Por otra, el hecho de que el libro tiene un significado constitucional vinculado con las libertades públicas y derechos relativos a la libertad de expresión, especialmente con el rasgo del pluralismo que impregna ese significado constitucional.

La regulación de este sector económico característico y muy importante de las industrias culturales sitúa la Ley 17/2006 a caballo entre el mercado y la cultura, con todos los problemas competenciales y sustantivos propios de estas materias en un Estado tan falsamente descentralizado como el español de 1978. De hecho, la Ley 17/2009 comparte no pocos paralelismos con la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del audiovisual de Galicia, tanto en enfoques regulatorios como en soluciones técnicas.

Por motivos que tienen que ver con la configuración dada al bloque de la constitucionalidad por el Tribunal Constitucional –una configuración que deturpó las potencialidades federalizantes del texto constitucional y reforzó las capacidades regulatorias estatales–, las competencias interventoras de la comunidad autónoma gallega en esta materia aparecen doblemente condicionadas por títulos competenciales estatales generales del artículo 149.1 y por una interpretación centralista expansiva del artículo 149.2 CE por la parte del Tribunal Constitucional¹⁴.

Al amparo de este artículo 149.2 CE y otros títulos competenciales del Estado, como el régimen aduanero y comercio exterior, bases y coordinación general de la planificación económica, bibliotecas de titularidad estatal y legislación sobre propiedad intelectual¹⁵, la Administración general del Estado no renunció a dar una regulación cuasibásica a tres aspectos del libro (el ISBN y el precio fijo, o depósito legal¹⁶), cuya regulación por el Estado viene siendo habitual desde la Ley de protección al libro español de 18 de diciembre de 1946 y la Ley 9/1975, de 12 de marzo, del libro. Asimismo, el legislador central aprovechó para introducir habilitación legal a las competencias ejecutivas estatales sobre el fomento de la lectura mediante planes.

Además de lo anterior, no se debe olvidar que, de conformidad con la naturaleza económica del sector del libro, sus regulaciones administrativas deben respetar los rasgos esenciales de las políticas comunitarias, muy principalmente la prohibición de ayudas de Estado ilícitas. Por eso las subvenciones al libro deben ser informadas por la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea, al amparo de los artículos 107 y 108 del TFUE.

Como consecuencia de esta configuración de las políticas públicas a nivel de Estado, las posibilidades regulatorias de los mercados culturales autonómicos son débiles y, en todo caso, poco seguras.

14 Me remito para más detalles argumentales a mi aportación “Constitución y patrimonio cultural, 40 años después”, Marzal Raga, R. (dir.), *Estudios jurídicos sobre el patrimonio musical*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

15 De conformidad con la disposición última segunda de la Ley 10/2007, estatal de la lectura, del libro y de las 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.º.

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

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

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

16 *Vid.* en este sentido la Ley 23/2011, de 29 de julio, del depósito legal, que se aprueba precisamente al amparo de la remisión normativa prevista en la disposición adicional primera de la Ley 10/2007.

Sin embargo, es preciso subrayar que incluso en clave jurídica global, hoy la Convención internacional (UNESCO) sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales hecha en París el 20 de octubre de 2005, ratificada por el Reino de España justo cuando entraba en vigor a Ley 17/2006¹⁷, y por tanto incorporada al acervo de nuestro derecho interno desde entonces, permite fundamentar con solidez las denominadas “excepciones culturales”, es decir, la adopción de medidas proteccionistas frente al funcionamiento libre de los mercados¹⁸. En este sentido, conviene recordar que el artículo 6.1.b) de la convención propone como posibles medidas a adoptar por las partes aquellas “(...) que brinden oportunidades, de modo idóneo, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios”. Del mismo modo, hay que recordar que la Unión Europea también ratificó (concretamente, en diciembre de 2006) esta convención. La Agenda Europea de la Cultura contempla desde 2007 con naturalidad medidas protectoras de esta diversidad¹⁹, más allá de una lectura ordoliberal estricta de la construcción del mercado europeo.

Quizás, por ejemplo, esta perspectiva podría ser utilizada para volver a un sistema de gratuidad distinto del actual régimen de devengo de derechos de autor por préstamo bibliotecario, o para afianzar una política de “moderación” de la aplicación estricta de la nueva Ley de contratos del sector público para la compra pública de libros.

En efecto, por la presencia de diversos factores técnicos (el precio fijo del libro y la posibilidad de descuento de hasta un 15 %, la paulatina rigidez de los contratos menores, etc.) la Ley 9/2017 puede provocar una concentración de la compra pública de libros en las grandes distribuidoras internacionales, en detrimento de las editoras y distribuidoras locales, por lo que se impone una política estratégica que vele por el mantenimiento de las pymes que trabajan en este sector cultural²⁰.

4.2 La falta de una política pública sistemática e integral de desarrollo de la ley

La acción del Gobierno durante la legislatura 2005-2009 no fue en este ámbito –tampoco en otros– todo lo coherente que debería haber sido. Para ejemplificar esta autocrítica, basta con señalar cuatro debilidades:

17 Instrumento de ratificación publicado en el BOE n. 37, de 12 de febrero de 2007.

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

19 *Vid.* la Resolución de 16 de noviembre de 2007, relativa a una Agenda Europea para la Cultura, DOUE C 287/1, de 29 de noviembre de 2007. Las acciones prioritarias son:

- Mejorar las condiciones para la movilidad de artistas y otros profesionales del ámbito cultural,
- Promover el acceso a la cultura, en particular mediante la promoción del patrimonio cultural, el multilingüismo, la digitalización, el turismo cultural, las sinergias con la educación, especialmente la educación artística, y una mayor movilidad de las colecciones,
- Desarrollar datos, estadísticas y metodologías en el sector cultural y mejorar su comparabilidad,
- Aprovechar al máximo el potencial de las industrias culturales y creativas, en especial el de las PYME,
- Promover y aplicar la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales”.

20 Ahí está el caso del Acuerdo Marco de la Biblioteca Central de la Universidad de Sevilla, que licitó en 2017 por 4 años el suministro de libros por un importe de 2.298.723 €, resultando adjudicatarias un total de 21 PYMES. Puede accederse a la adjudicación de este expediente en el siguiente enlace: <http://www.boe.es/boe/dias/2018/06/30/pdfs/BOE-B-2018-35581.pdf>. Un caso interesante sobre las peculiares condiciones de estas licitaciones de suministro de libros fue el resuelto por la Resolución n. 531/2017, de 16 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. *Vid.* también la entrada de MORENO MOLINA. J. A., “Adquisiciones de libros científicos excluidas de la LCSP 2017”, *Observatorio de Contratación Pública*, 26 de marzo de 2018.

– La primera, la ausencia de integración de las políticas del libro en el ámbito de actuación de la Agadic, la Axencia Galega das Industrias Culturais creada mediante la Ley 4/2008, de 23 de mayo²¹.

– La segunda, la ausencia de integración de la Ley del libro y los programas de gratuidad de los libros de la enseñanza, que venía desarrollando la Consellería de Educación desde 2003.

– La tercera, la falta de coordinación entre la Ley 17/2006 y la posterior Ley 5/2012, de bibliotecas, ley especial posterior que sustituye los preceptos de la ley que estamos analizando referidos a las bibliotecas (por ejemplo, el 22, fomento de la lectura en las bibliotecas). La Ley estatal 10/2007 optó por integrar todos estos aspectos en un único cuerpo legal.

– La cuarta, la ausencia de una política tributaria (IVA, incentivos al mecenazgo, impuesto de sociedades) que fuera capaz de contrarrestar el excesivo peso de la acción pública de fomento, así como una mayor densidad normativa de aspectos como la compra pública de libros o el contrato de sponsorship editorial.

Por supuesto, estos defectos de falta de acción pública integral se han incrementado con el paso del tiempo, y no puede decirse que hayan mejorado mucho en los tres gobiernos autonómicos gallegos apoyados con una amplia mayoría absoluta del Partido Popular.

También cabe señalar que las políticas propias del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte sobre promoción del libro y de la lectura promueven activamente la duplicidad de la acción pública, aparte de no ser excesivamente beneficiosas para el libro escrito en otras lenguas peninsulares cooficiales. Es sintomático que en la concesión de ayudas a entidades sin ánimo de lucro que promueven la industria editorial resueltas en noviembre de 2017 no haya ningún beneficiario gallego. En la concesión de ayudas a la edición de libros de 2017, solo hay una subvención concedida (a Galaxia). En la línea de subvenciones para la promoción de la lectura y las letras españolas de 2017, tampoco hay ningún beneficiario gallego. Por su parte, el Plan de Fomento de la Lectura 2017-2020 no contiene ninguna mención o medida destinada a la diversidad lingüística del libro en España.

4.3 La carencia de instrumentos jurídicos de garantía del gasto en cultura

El éxito de la Ley 17/2006 dependía en buena medida del compromiso económico-presupuestario de la Xunta de Galicia con las distintas medidas programáticas destinadas a la promoción, fomento y planificación del libro y su sector: ayudas específicas a los distintos agentes del libro: creadores y creadoras (artículo 5), traductores y traductoras (artículo 6), editoras (artículo 7), edición universitaria (artículo 8.5)²², sector de las artes gráficas y repro-

21 Según el artículo 3 de la Ley 4/2008, la Agadic tiene por objeto el impulso y la consolidación del tejido empresarial en el sector cultural gallego, cooperando en la aportación de factores productivos, en el fomento de la oferta de bienes y servicios y en la asignación de ingresos suficientes y estables. El artículo 3.2 define, a efectos de esta ley, que son empresas culturales privadas “*las organizaciones constituidas bajo cualquiera de las formas mercantiles reconocidas por la legislación vigente que se dediquen con carácter principal a la producción, distribución o comercialización de productos culturales incorporados en cualquier clase de soporte, de espectáculos en vivo y de factores de producción exclusivamente destinados al mercado cultural*”. Sin embargo, puede señalarse en nuestro descargo que en el ámbito de la Administración general del Estado, dentro de la Dirección General de Industrias Culturales y del Libro, el libro, la lectura “y las letras españolas” tienen una subdirección, y las industrias culturales y el mecenazgo, otra.

22 “*La Xunta de Galicia promoverá una línea específica de ayudas de carácter anual o bienal para potenciar la edición universitaria en lengua gallega realizada por los servicios centrales de publicaciones de las universidades gallegas sostenidas con fondos públicos en colaboración con los editores privados establecidos en Galicia*”.

ducción de soportes (artículo 9), las distribuidoras (artículo 10), las librerías (artículo 11), los clubes del libro (artículo 12), las bibliotecas (artículo 13)²³ y los lectores y lectoras (artículo 14).

Además de reconocer el sector editorial como estratégico, el artículo 4.1 de la ley ordena a la Xunta de Galicia que elabore y apruebe planes y programas de actuación, anuales o plurianuales, con dotación presupuestaria adecuada. Los resultados y la evaluación deberían tener que presentarse bienalmente en el Parlamento.

Sin embargo, estas obligaciones y compromisos no aparecían apoyados por mecanismos concretos técnicos de garantía. Ni se reservaban porcentajes concretos de presupuesto anual o plurianual para el sector, ni se preveían acciones concretas subjetivas de tutela, como las que pueden existir en el ámbito del derecho local²⁴. En cuanto su contenido giraba alrededor de estas normas programáticas, coincido con José María Baño León en denominar este tipo de leyes 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.

Creo que esta es una deficiencia sobre la que conviene trabajar. Es necesario avanzar en la introducción de reglas jurídicas que garanticen la prevalencia normativa de las garantías de umbrales de gasto contenidos en las leyes sectoriales de desarrollo de derechos culturales sobre la actividad presupuestaria del ejecutivo (o incluso de su traducción en la Ley anual de presupuestos). A pesar de ser un desafío políticamente difícil, desde el punto de vista técnico es perfectamente asumible, como ha demostrado Juli Ponce Solé²⁶.

De cara al futuro, los tres puntos jurídicos comentados son una referencia útil para guiar las líneas de fuerza de una eventual reforma de esta ley.

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.

23 Téngase en cuenta que la Ley 5/2012, de 15 de junio, de bibliotecas de Galicia, como ley especial posterior sustituye los preceptos de la ley que estamos analizando referidos a las bibliotecas (por ejemplo, el 22, fomento de la lectura en las bibliotecas).

24 Vid. el artículo 170 de la Ley de haciendas locales, que permite que los particulares presenten reclamaciones contra el presupuesto municipal por omisión del crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro 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 irreversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, INAP, Madrid, 2013.

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.

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.