

Expediente Núm. 212/2012  
Dictamen Núm. 291/2012

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de octubre de 2012., con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente acuerdo:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 27 de julio de 2012, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el depósito legal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Recoge dicho texto el artículo 10.1.17 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, servicios de Bellas Artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga.

Tras referirse al traspaso de las competencias en materia de depósito legal, alude el mismo texto a la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de

marzo, de Patrimonio Cultural, que incluye -en el bibliográfico- los ejemplares depositados en bibliotecas de Asturias, y encomienda a la Consejería del ramo la tutela de la obligación de depósito, “en los plazos y condiciones que procedan” en tanto no se dicten otras normas en el marco de la legislación sobre el libro y bibliotecas. Se justifica, a continuación, la norma proyectada en que “la publicación de la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal, ha supuesto una importante modificación” y su disposición final segunda encomienda a los gobiernos estatal y autonómicos, en su respectivo ámbito competencial, el desarrollo y aplicación de la ley.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por once (11) artículos, seguidos de una disposición adicional, otra derogatoria y dos finales.

Los artículos, todos ellos intitulados, se ocupan, sucesivamente, el 1 del “objeto y ámbito de aplicación”, el 2 del “centro depositario y centro de conservación”, el 3 de las “publicaciones objeto de depósito legal y publicaciones excluidas”, el 4 de la “entrega de ejemplares de publicaciones objeto de depósito legal”, el 5 del “destino de las publicaciones ingresadas”, el 6 de los “sujetos obligados a constituir el depósito legal en Asturias”, el 7 de los “sujetos obligados a solicitar el número de depósito legal en Asturias”, el 8 del “procedimiento para solicitar y constituir el depósito legal”, el 9 de la “consignación en las publicaciones del número de depósito legal”, el 10 del “número de depósito legal”, y el 11 del “ejercicio de la potestad sancionadora”.

A continuación, la disposición adicional única, bajo la rúbrica “colaboración con otras Oficinas de Depósito Legal”, prescribe la remisión a la oficina correspondiente de las obras “con siglas que correspondan a otra Comunidad”, regulando, asimismo, la recepción de obras publicadas en otras Comunidades Autónomas “bajo número de depósito legal dado en Asturias”.

La disposición derogatoria única alude a las “normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente decreto”.

Las disposiciones finales recogen, la primera, la habilitación a la Consejería competente en materia de depósito legal para la aplicación y

desarrollo de la norma; y la segunda, la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

## 2. Contenido del expediente

El expediente se abre con una memoria justificativa elaborada, el 7 de febrero de 2012, por la Directora de la Agencia de Bibliotecas, del libro y la lectura, acompañada de una tabla de vigencias y un borrador de la norma propuesta, que coincide con el texto sometido ahora a consulta, salvo en su último precepto (artículo 11) añadido en el curso de la tramitación por la Secretaría General Técnica de la Consejería del ramo, según se manifiesta en el informe evacuado por su titular.

Por Resolución del Consejero de Cultura y Deporte, de 9 de febrero de 2012, se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

Mediante Resolución de la misma Consejería, de 10 de febrero de 2012, se acuerda someter el texto del proyecto al trámite de información pública y al de audiencia de entidades interesadas. Se incorporan al expediente el anuncio publicado y los oficios librados al efecto por el instructor, que remite el texto a la Asociación de Empresarios de Artes Gráficas de Asturias y al Gremio de Editores de Asturias (que no recoge la notificación, constando en el acuse de recibo la incidencia "ausente reparto" según manifiesta el Secretario General Técnico en su informe), así como la posterior diligencia extendida por el propio instructor, constatando que no se han recibido alegaciones.

Tras un oficio del instructor en el que se advierte la ausencia de memoria económica, la Directora de la Agencia de Bibliotecas, del libro y la lectura elabora, con fecha 15 de marzo de 2012, una memoria económica, en la que se concluye que "dado que la gestión y tramitación de los procedimientos previstos en el Decreto continuarán realizándose por el mismo personal y con los mismos medios, el futuro Decreto no tendrá incidencia".

Con fecha 15 de marzo de 2012, el Secretario General Técnico de la Consejería actuante traslada el proyecto de Decreto a la Consejería de Hacienda y Sector Público, al objeto de que se emita el informe preceptivo.

Mediante oficios de la misma fecha, el Secretario General Técnico de la citada Consejería remite el proyecto de Decreto a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes.

El día 19 de marzo de 2012, el Jefe del Servicio de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Sector Público, con la conformidad del Director General de Hacienda y Presupuestos, suscribe un informe en el que, asumiendo lo expuesto en la memoria económica, concluye que el proyecto "no tiene repercusiones económicas específicas en cuanto a su financiación".

Con fecha 27 de marzo de 2012, el Secretario General Técnico de la Consejería actuante libra informe favorable al proyecto, puntualizando que se añade un nuevo precepto (artículo 11) "a la vista del contenido de la Ley 23/2011, de 19 de julio, (que) hace una referencia al ejercicio de la potestad sancionadora en la materia. Concluye "estimando que el mismo se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y al contenido de la regulación".

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 9 de abril de 2012, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión el día 10 de ese mismo mes, añadiendo que "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

Con fecha 10 de julio de 2012, la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante extiende diligencia, constatando que se ha modificado la propuesta "con la única finalidad de adaptarla a (...) la estructura orgánica básica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte".

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de julio de 2012, registrado de entrada el día 2 del mes siguiente, V. E. solicita al Consejo

Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “proyecto de Decreto por el que se regula el depósito legal”, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto “por el que se regula el depósito legal”. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante LRJPA), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

El artículo 32 de la LRJPA dispone, en su apartado 2, que deberá incorporarse necesariamente al expediente “la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la

tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

En el expediente objeto de este dictamen consta incorporada la memoria justificativa, elaborada por la Directora de la Agencia de Bibliotecas, del libro y la lectura, junto a una tabla de vigencias y una memoria económica. Respecto a la memoria justificativa de la norma proyectada, este Consejo Consultivo ha reiterado que el análisis de la “incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte” no puede reducirse a la cuestión de su alcance derogatorio, sino que ha de extenderse a otros extremos relacionados con la integridad del “marco normativo”, tales como el desplazamiento de la aplicación de otras normas o la vigencia del principio de seguridad jurídica. En el supuesto que nos ocupa, se advierte que la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, tipifica, entre las infracciones leves, el “incumplimiento de la obligación de depósito legal en los términos establecidos en la disposición transitoria quinta de esta Ley” (letra k del artículo 107), con su correlato sancionador (artículo 111), régimen éste que, tras la entrada en vigor de la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal, convive confusamente con el cuadro de infracciones y sanciones establecido en la norma estatal, destinado a ser de general aplicación. Tal circunstancia sólo se advierte tardíamente, y se atiende parcialmente, en el proceso de elaboración del proyecto. En efecto, la Secretaría General Técnica actuante añade un último precepto al texto proyectado, para remitirse a ese nuevo régimen sancionador y atribuir el ejercicio de la potestad al titular de la Consejería del ramo, pero el desplazamiento normativo operado –máxime en una materia tan sensible- debe también dejarse sentir en el propio preámbulo de la disposición, para reforzar la seguridad jurídica, y en el trámite de elaboración, a fin de que pueda valorarse la conveniencia de una formal derogación de la mencionada letra k) de la Ley de Patrimonio Cultural.

En el curso de la tramitación del procedimiento se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del

Principado de Asturias, en trámite de observaciones, se ha recabado informe en materia presupuestaria y se han evacuado trámites de información pública y audiencia de entidades interesadas, si bien la notificación practicada al domicilio del "Gremio de Editores de Asturias" aparece devuelta. Ello no obstante, mediando trámite de información pública y deduciéndose, del contenido del texto proyectado y de la ausencia total de observaciones, que no estamos ante una modificación de incidencia sustancial sino, más bien, ante un desarrollo adjetivo de la ley, carente -al parecer- de extremos controvertidos, la comunicación fracasada no reviste aquí una trascendencia atendible, sin perjuicio de que debemos recordar la conveniencia de acudir también a medios electrónicos o telemáticos, fácilmente accesibles, para asegurar la efectividad de estas comunicaciones. Finalmente, se ha emitido informe por el Secretario General Técnico sobre las observaciones realizadas, justificando su incorporación al proyecto, y se ha incorporado diligencia de la actual Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, asumiendo el proyecto elaborado por el anterior equipo en funciones.

Al margen de lo señalado, debemos concluir que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

La Constitución, en su artículo 44, establece que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho, y, en su artículo 149.2 se configura la cultura como una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas que la hayan asumido en sus Estatutos. De este modo, la materia sobre la que versa el Decreto proyectado se encuadra en un marco normativo complejo, en el que la producción jurídica no se rige por la lógica "bases estatales-legislación autonómica de desarrollo". Que el Estado pueda fijar la esencia de la institución del depósito legal, al amparo del citado artículo 149.2 de la Carta Magna, es connatural a una figura que adquiere su pleno sentido a través de una vigencia uniforme o armónica en

todo el territorio, y no altera el sentido de las competencias autonómicas, que se encuentran constreñidas por las exigencias intrínsecas de operatividad de un instituto que no admite, en lo sustancial, regulaciones diferenciadas. Quiere ello decir que el Decreto proyectado no ha de concebirse como el desarrollo normativo de unas bases establecidas en la Ley estatal, que regularmente reservan un ámbito sustancial a las políticas propias de las Comunidades Autónomas, y sí como una reglamentación secundaria o ejecutiva que, sin incidir en la esencia del sistema, cierra su entramado jurídico para garantizar su adecuado funcionamiento y aplicación.

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias establece, en su artículo 10.1, apartados 18 y 20, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de patrimonio cultural y "Cultura, con especial atención a la promoción de sus manifestaciones autóctonas", y en el mismo artículo 10.1, apartado 17, la competencia exclusiva en materia de museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas, servicios de Bellas Artes y demás centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga.

A su vez, según su artículo 10.1.33 del Estatuto, el Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva en materia de "Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma", sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Con base en dichos títulos estatutarios, la Comunidad Autónoma dictó la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, cuyo artículo 87.2 b), invocado en el preámbulo del proyecto, que incluye -en el patrimonio bibliográfico- los ejemplares depositados en bibliotecas de titularidad pública de Asturias en cumplimiento de la legislación sobre depósito legal, encomendándose a la Consejería del ramo, en la disposición transitoria quinta de la misma Ley, la tutela de la obligación de depósito, "en los plazos y condiciones que procedan" en tanto no se dicten otras normas en el marco de la legislación sobre el libro y bibliotecas.

Esa renovación normativa a la que alude la disposición transitoria citada se inicia con la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas, cuya disposición adicional primera, tras enmarcar los fines del depósito legal, prevé que “el Gobierno, en el plazo máximo de un año, remitirá un proyecto de ley para adaptar la normativa vigente a la realidad del Estado de las Autonomías, a la aparición de nuevos soportes y a los cambios producidos en el sector editorial”.

A estos cometidos responde la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal que, dictada al amparo del artículo 149.2 de la Constitución, viene a establecer un régimen homogéneo o armónico, acorde a la naturaleza y fines de la institución, atribuyendo su desarrollo y ejecución “al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias” (disposición final segunda, párrafo primero). Específicamente, se contemplan como competencias autonómicas la determinación de los centros depositarios u oficinas de depósito legal, así como de sus centros de conservación (artículos 9 y 12), la fijación de las siglas que identifiquen las citadas oficinas dentro del código o número de depósito legal (artículo 14), la reglamentación de la función inspectora (artículo 11.2), el ejercicio de la potestad sancionadora (artículo 16), y el nombramiento de un representante en el órgano consultivo que se cree en aplicación de la disposición adicional segunda. Igualmente cabe concluir –vistas la potestad de establecer centros autonómicos de conservación y la habilitación contenida en el segundo párrafo de la disposición final segunda-, que la Administración autonómica queda expresamente facultada para exigir un mayor número de ejemplares de las obras sometidas a depósito.

En la medida en que la normativa ahora proyectada no excede de esos extremos de reconocida competencia autonómica, añadiéndose únicamente algunos aspectos secundarios de desarrollo, ha de admitirse pacíficamente su encaje competencial.

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, al margen de las matizaciones posteriores, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para

dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, asimismo, consideramos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, y en el artículo 21.2 de la LRJPA.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

##### II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma.

En línea con lo antes señalado en torno a la competencia estatal para la configuración de un instituto que ha de servirse de un régimen uniforme, hemos de advertir que el Decreto proyectado no “regula” el depósito legal, tal como pudiera deducirse de su apariencia externa, sino que se reduce a disciplinar su aplicación en el territorio del Principado de Asturias.

En obsequio al rigor, los contenidos normativos que tratan de incorporarse son escasos y de esa naturaleza, si bien, con la finalidad de que el texto propuesto cobre sentido en sí mismo, se reproducen preceptos de la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal, y junto a esta reproducción, algunas veces parcial, o incluso introduciendo ciertas modificaciones en su literalidad, se entremezclan, sin la necesaria separación, contenidos normativos propios dirigidos a la aplicación de la Ley estatal. Al respecto, este Consejo Consultivo

ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores, señalando un conjunto de criterios que, en lo que ahora interesa, pueden resumirse en los siguientes:

a) Preferentemente, no debe reiterarse la normativa estatal, salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática del decreto que se desea aprobar, así como su comprensión y aplicación.

b) De estimarse necesaria la reiteración de la norma estatal, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones, para no tergiversar el sentido de aquella norma, evitando que el decreto incurra por esta causa en inconstitucionalidad.

c) Por último, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma estatal, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de la norma de vigencia general.

Pero, aparte de lo anterior, en la materia que nos ocupa, circunscribiéndose la norma autonómica a extremos residuales dirigidos a la aplicación de un instituto de configuración estatal, resulta perturbadora, y en exceso forzada, la incorporación al texto de contenidos traídos de la legislación estatal con el propósito de elaborar un reglamento aplicable o inteligible en sí mismo. Tal proceder parece justificado cuando la competencia ejercitada se extiende a la sustancia de la materia regulada, pero no cuando se contrae en su esencia a extremos adjetivos, nítidamente secundarios, cuya fijación se encomienda a las Comunidades Autónomas en reconocimiento, no de un título competencial sustantivo que ampare una política propia, sino más bien de sus competencias de gestión, organizativas y procedimentales.

A la vista de estos criterios, consideramos que la técnica normativa empleada en el proyecto de Decreto objeto de dictamen no es la más adecuada, por cuanto debería prescindirse de la reproducción de preceptos de

la ley estatal y de la misma vocación de elaborar un texto autónomo que sirva a la aplicación del depósito legal. Y, de no seguirse esta orientación, habrían de ajustarse y deslindarse los contenidos conforme a los criterios arriba expuestos.

En suma, debería procederse a una revisión íntegra del texto propuesto, toda vez que la mayor parte del mismo es mera reproducción de preceptos de la Ley de depósito legal y, a la vista de lo exiguo del contenido propio que trata de incorporarse, sería necesaria la reordenación del articulado.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Título del proyecto de Decreto.

Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992, en el título habrá de contemplarse el “objeto de la disposición”, señalándose que tal indicación “deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta”.

De acuerdo con lo antes razonado, la norma sometida a consulta no regula la figura del depósito legal, que es de construcción estatal, sino que se limita a disciplinar su aplicación en el territorio. De ahí que se estime adecuado que el título del Decreto, ajustándose a su contenido propio, no aluda a que “se regula el depósito legal”, sino a que “se regula la aplicación” o “la gestión” de este instituto.

##### II. Parte expositiva.

En el texto de carácter expositivo que antecede al articulado debería mencionarse el fundamento jurídico completo, constitucional y estatutario, de la norma proyectada, en el sentido ya indicado en la consideración jurídica tercera de este dictamen. En efecto, el enfoque de una norma secundaria y fragmentaria desde la “competencia exclusiva” de la autoridad que la dicta no contribuye a su correcto entendimiento, debiendo también reordenarse los títulos competenciales invocados, pues los que aquí se actúan son los genéricos

relativos al “patrimonio cultural” y “cultura”, al lado del puramente organizativo, y sólo muy incidentalmente el referido a “centros de depósito cultural o colecciones de naturaleza análoga” que aparece encabezando el texto del preámbulo.

Asimismo, de asumirse en criterio señalado y reducirse la disposición a su contenido innovativo, debería aclararse en el texto expositivo que le antecede que se dicta en ejecución de y como complemento de la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal, circunscribiéndose a los extremos que esta le encomienda para cerrar el entramado jurídico de la figura, garantizando su adecuada aplicación.

Al aludirse, en el penúltimo párrafo del preámbulo, a que el presente decreto “regula la figura” del depósito legal, vuelve a incurrirse en confusión en torno al alcance de la norma, resultado más correcto referirse a que se disciplina la aplicación del mencionado instituto. Seguidamente, al enumerarse las “cuestiones propias de esta Comunidad”, se incluyen confusamente los “sujetos obligados a constituir el depósito legal”, cuando ni cabe la fijación de obligaciones por vía reglamentaria ni se trata de una materia reservada al Principado de Asturias, que ha de circunscribirse, en aplicación de la ley estatal, a reflejar que la carga pesa sobre los obligados “que tengan su domicilio, residencia o establecimiento permanente” en el territorio de la Comunidad Autónoma (artículos 6 y 7 de la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal). Por el contrario, se advierte la omisión, en la enumeración referida -si bien es lógica consecuencia de su no incorporación al proyecto-, de un extremo de reconocida competencia autonómica, como es la regulación de la función inspectora, sin perjuicio de la alta inspección estatal.

Por último, de acuerdo con lo razonado a propósito del proceso de elaboración de la norma, debe aclararse en el preámbulo que el artículo 11 del texto proyectado atribuye al titular de la Consejería la imposición de las sanciones establecidas en la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal, según el cuadro de infracciones tipificadas en la misma Ley, que ha venido a dejar sin aplicación el supuesto infractor contemplado en la letra k del artículo

107 de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural.

### III. Parte dispositiva.

En el artículo 1 del proyecto se aborda su "objeto y ámbito de aplicación" reiterando que se trata de "regular la figura del depósito legal", cuando, en rigor, el texto proyectado sólo disciplina su aplicación, como antes razonamos, por lo que se estima más adecuado referir el objeto de la regulación a la aplicación o la gestión del depósito legal en el ámbito territorial del Principado de Asturias.

El apartado 2 del mismo precepto es una transcripción incompleta o fragmentaria del concepto legal de la institución y sus fines, que, con vigencia general, aparece recogido en la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal. Ni cabe deformar el concepto legal para predicarlo de una de las Administraciones o territorios en que se aplica, ni procede la reproducción de la norma estatal en un proyecto que se limita a concretar determinados extremos pendientes para la aplicación de aquélla, siendo en su caso el preámbulo del decreto, no el articulado, la sede adecuada para incluir una referencia a los fines de la institución.

El artículo 3 del proyecto es una mera remisión a la ley estatal, que regula el régimen sustantivo del depósito legal, sin que se observe razón alguna que justifique el reenvío a los preceptos que determinan las publicaciones incluidas o excluidas de la obligación de depósito, toda vez que, de seguirse tal criterio, habría de reiterarse la remisión al resto de los extremos regulados en la Ley de depósito legal.

Ciertamente, el Principado de Asturias podría, en ejercicio de sus competencias en materia de cultura, establecer un régimen de protección o depósito para alguna de las publicaciones excluidas, pero en tanto no se añada nada en el ejercicio de esas funciones propias, no procede tampoco dedicar un precepto a una materia que se rige únicamente por la ley estatal. A lo sumo,

cabría precisar, con ánimo clarificador, que no serán objeto de depósito legal en el Principado de Asturias las publicaciones y recursos que se relacionan en el artículo 5 de la Ley 23/2011, de 29 de julio.

Al lado de la anterior indicación, que no resulta gratuita en cuanto revela que la autoridad autonómica no extiende el depósito a recursos excluidos del régimen común, el precepto que sigue a la determinación de los centros depositario y de conservación podría también recoger, con idéntico ánimo aclaratorio, que en la Oficina de Depósito Legal dependiente de la Biblioteca "Ramón Pérez de Ayala" se depositarán tanto los ejemplares con destino a la mencionada Biblioteca, centro de conservación en el Principado de Asturias, como los destinados a la Biblioteca Nacional de España, centro de conservación de la Administración General del Estado.

Asimismo se juzga conveniente precisar, antes de entrar en la determinación del número de ejemplares que han de entregarse y en el cauce para la solicitud y constitución del depósito legal, que el procedimiento regulado es aplicable a las obras publicadas en un soporte tangible, toda vez que "el procedimiento de constitución del depósito de las publicaciones electrónicas" queda pendiente, a tenor de la disposición final tercera de la Ley de depósito legal, de una próxima regulación "en el plazo máximo de un año (...) mediante Real Decreto". Esta situación de pendencia, sobre la que más adelante hemos de volver, debería también incorporarse al proyecto en una disposición final.

El artículo 4 señala, en su apartado 1, el número de ejemplares que han de entregarse en la Oficina de depósito legal, en concordancia con lo ordenado en la Ley estatal sobre la remisión de ejemplares a la Biblioteca Nacional de España, lo que no merece objeción, si bien en la letra e) se altera indebidamente la dicción de la norma estatal al referirse a "libros de texto de cualquier nivel educativo", cuando la Ley de depósito legal sólo alude, especificándolos, a los distintos niveles de enseñanza no universitaria. Dado que se establece una regulación paralela a la de la Ley, con el fin de atender a

la obligación de envío de ejemplares al centro estatal de conservación, debe también respetarse la integridad del dictado que se incorpora.

Se observa que en el texto proyectado se contempla -fuera de las publicaciones de las que deben también remitirse ejemplares a la Biblioteca Nacional de España-, la obligación de depositar un ejemplar, con destino al centro de conservación autonómico, de "postales" que no sean de paisajes o ciudades, "láminas, cromos, naipes y tarjetas de felicitación" (letra o) del comentado artículo 4.1). Los mencionados recursos figuran entre los sometidos a depósito legal en la ley estatal (art. 4 de la Ley de depósito legal), si bien se exceptúan del requisito de remitir un ejemplar al centro de conservación estatal (artículo 10.5). De este requerimiento la Ley excluye también otros recursos - los "temarios de oposiciones editados por las propias academias que imparten la enseñanza" y las "aplicaciones informáticas"-, los cuales no aparecen expresamente incluidos entre los sujetos a depósito en el artículo 4 de la norma estatal, por lo que nada obsta a que la norma autonómica prescinda del registro de estas obras. Ello no obstante, con el fin de despejar equívocos, se considera conveniente la introducción de un deslinde negativo en el tratamiento de los ejemplares que deben entregarse, puntualizándose, en apartado separado al 4.1, que no se entregará ningún ejemplar de los recursos mencionados (los "temarios de oposiciones editados por las propias academias que imparten la enseñanza" y las "aplicaciones informáticas").

En el que figura en el texto como apartado 2 del artículo 4 (que debería reenumerarse, de seguirse el criterio anterior), se establece que "Los ejemplares deberán estar completos y sin defecto alguno". Este inciso es reproducción -no literal- de lo señalado en el artículo 12.3 de la Ley de depósito legal, y parece desconocer lo dispuesto en el artículo 12.5 de la misma Ley, que establece un trámite de subsanación en caso de presentarse "algún ejemplar incompleto o defectuoso". A la vista del último de los preceptos citados, se advierte que el tratamiento de tales deficiencias se resuelve en el mencionado artículo 12.5 de la Ley 23/2011, y que el comentado apartado 2 del artículo 4 del proyecto, en

cuanto se limita a exigir la integridad de los recursos que se depositan, nada añade y podría inducir a confusión –si no se acompaña de otras precisiones- en torno a las consecuencias de una entrega incompleta. De ahí que se estime conveniente añadir, en aplicación de la norma estatal, que en caso de la presentación de algún ejemplar incompleto o defectuoso de una obra sometida a depósito, el obligado al mismo deberá, previo requerimiento de la Oficina de depósito legal, depositar, en el plazo que esta le señale (o el que se fije por este mismo decreto), un nuevo ejemplar completo y sin defecto alguno, sin que la obligación de depósito se considere extinguida hasta la entrega del ejemplar íntegro.

El artículo 5 del proyecto recoge el “destino de las publicaciones ingresadas”, lo que representa una reglamentación *ad intra* o doméstica, dirigida al centro depositario en el Principado de Asturias. La regulación del funcionamiento del servicio, reducida a este extremo, es ciertamente parca, y bien podría merecer otro detenimiento en los tiempos o las formas que han de regir la remisión de los correspondientes ejemplares, la asignación del número de depósito, los requerimientos de subsanación o la entrega de un justificante del cumplimiento de la obligación. Al contenido de este precepto podría asimismo incorporarse, como más adelante se expondrá, lo recogido en la disposición adicional única del proyecto.

El artículo 6 parece mera proyección al territorio del Principado de lo preceptuado bajo el mismo número en la ley estatal, limitándose a establecer que los sujetos que deben constituir depósito legal o solicitar el número de depósito en Asturias son los obligados, en cada caso, por la ley estatal, siempre que tengan su “domicilio, residencia o establecimiento permanente” en el territorio del Principado. Sin perjuicio de que el criterio de territorialidad pueda ya deducirse de la Ley de depósito legal (que lo recoge en su artículo 12.1), nada obsta al contenido de los apartados 1 y 2 del comentado artículo 6, si bien ha de hacerse constar expresamente en el encabezamiento de la norma que

esta se introduce “En aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal”.

En el apartado 2 del artículo 6 se aprecia una redacción algo confusa - consecuencia del apego a la literalidad del precepto legal de idéntica numeración que se reproduce-, siendo más correcto establecer que, en el supuesto de hecho contemplado en la norma, el depósito deberá ser constituido en el Principado de Asturias por el productor, impresor, estampador o grabador que tenga su domicilio, residencia o establecimiento permanente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Merece reseñarse que esta última obligación se impone “cuando el editor no resida o tenga sucursal en España”, en correcta aplicación de lo dispuesto en la norma estatal, pues no cabe extenderla indiscriminadamente a los supuestos en que el editor no tenga sede en el Principado de Asturias, en la medida en que la obligación configurada en la Ley de depósito legal alcanza sólo subsidiariamente al “productor, impresor, estampador o grabador”, cuando el editor, obligado principal, no tenga sede en el territorio nacional. Sí cabe, atendida la finalidad de este instituto, que la norma autonómica obligue a estos agentes a entregar un ejemplar de los recursos producidos fuera de Asturias con la exclusiva finalidad de distribuirlos en el territorio del Principado. Esta es la solución que otros reglamentos o proyectos (como el de la Comunidad de Aragón, aprobado por Decreto 181/2012, o, con matices, el sometido a información pública en la Comunidad Foral de Navarra) aplican a los sujetos que, desde otro ámbito espacial, “produzcan prensa diaria” destinada a ser distribuida únicamente en el territorio de la Comunidad.

El apartado 3 del artículo 6 es mera reiteración de lo establecido en el artículo 8.1 de la norma estatal -relativo a las publicaciones electrónicas, excluidas del procedimiento de depósito que aquí se regula-, sin que el texto propuesto aporte contenido o aclaración alguna, por lo que nada justifica su presencia.

El artículo 7 del proyecto, literal reproducción del precepto del mismo número de la Ley de depósito legal, debe adaptarse en su redacción al ámbito territorial de la norma, al igual que hace el artículo que le precede. En consecuencia, se considera conveniente precisar que están obligados a solicitar el número de depósito legal “en el Principado de Asturias” los editores de una obra publicada en un formato tangible que tengan su domicilio, residencia o establecimiento permanente en su ámbito territorial. Igualmente, en el segundo inciso del precepto, procede la misma puntualización, aclarándose que si el editor obligado a solicitar el número en el Principado de Asturias no lo hubiere solicitado, deberá hacerlo, en su defecto, el productor, impresor, estampador o grabador, por este orden.

El artículo 8, en su apartado 1, se limita a reiterar que la Oficina de depósito legal en el Principado es la señalada en el artículo 2, siendo la obligación de solicitar el depósito ante la misma una consecuencia de lo establecido en el artículo 12 de la Ley estatal, y no un contenido normativo novedoso. Ahora bien, del tenor de la redacción propuesta (“formularán su solicitud ante”) pudiera desprenderse que las solicitudes han de presentarse en la misma Oficina de depósito legal, cuando nada autoriza aquí a prescindir del principio de ventanilla única, tal como se configura en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que es preferible recurrir al giro “dirigirán su solicitud” para disipar cualquier duda al respecto. Ello sin perjuicio de la reconocida conveniencia de habilitar también medios electrónicos o telemáticos, así como de disponer de formularios que faciliten la solicitud del número de depósito.

En el apartado 2 de este mismo artículo 8 se hace referencia a un plazo máximo de dos meses “desde la fecha de la asignación” del número de depósito, observándose que lo riguroso sería referir ese *dies a quo* a la fecha de comunicación de la asignación del número.

En los apartados segundo, tercero y cuarto se señalan los plazos para el depósito de las obras, una vez asignado el número de depósito, y las consecuencias de su agotamiento. Al respecto, la Ley de depósito legal se limita a establecer que el número ha de solicitarse “antes de que finalice la producción o impresión del documento” (art. 14) y que el depósito ha de constituirse “antes de su distribución o venta” (artículo 12). Entendemos, en consecuencia, que cabe la fijación de plazos intermedios, siempre dentro de un criterio de proporcionalidad, si bien ha de tenerse presente que los plazos cuyo incumplimiento conduce a la imposición de sanciones son los señalados en la Ley de depósito legal (artículo 18), y no los introducidos por vía reglamentaria.

Ahora bien, la consecuencia que se anuda al agotamiento del plazo inicial y su eventual prórroga -la automática anulación del número asignado-, no se ajusta a lo establecido en la Ley de depósito legal, por cuanto esta, en su artículo 15, consagra un previo trámite de requerimiento al responsable que incumple su obligación, a fin de que proceda al depósito “en el plazo máximo de un mes”. La norma ahora propuesta ignora este trámite, que el legislador estatal introduce en aras al superior interés de conservación del patrimonio cultural. Se trata, propiamente, de un requerimiento que la Oficina de depósito legal ha de dirigir al responsable del depósito, y no de una “ejecución subsidiaria” como pudiera parecer a la vista de la intitulación del mencionado artículo 15 de la Ley. Es necesario, en definitiva, que el reglamento contemple, en concordancia con la finalidad garantista del depósito y con lo dispuesto en la Ley 23/2011, de 29 de julio, un trámite de requerimiento al sujeto responsable que haya incumplido su obligación en el plazo señalado o su prórroga, que sustanciará la Oficina de depósito legal, para que aquel proceda al depósito de los ejemplares exigidos. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Tampoco cabe desconocer la eventual concurrencia de circunstancias o incidencias sobrevenidas que afecten a los datos que figuran en la solicitud o imposibiliten el cumplimiento de la obligación de depósito. Es por ello que se estima adecuado instrumentar un cauce que permita al sujeto afectado comunicar una modificación de datos o solicitar, antes del agotamiento del plazo para el depósito, la anulación del número asignado, por no distribuirse la obra o por otra justificación suficiente, sin un correlato sancionador. En el supuesto de introducirse un trámite a este efecto, debería también precisarse que, si transcurrido un plazo cierto desde la presentación de la comunicación, la Oficina de depósito legal no ha notificado al sujeto obligado una resolución denegatoria, se entenderá que la anulación ha sido aceptada.

En el artículo 9, el apartado 1 reproduce parcialmente, con remisión expresa, lo dispuesto en el artículo 14.5 de la Ley de depósito legal, sin que nada justifique la incorporación fragmentaria del precepto mencionado.

En el apartado siguiente se reitera, con referencia al momento de entrega de los ejemplares, la obligación de "hacer constar los datos completos del autor de la obra", constancia que ya se impone en el momento de solicitar el número de depósito legal (inciso final del primer apartado del artículo 8 del proyecto), por lo que no se aprecia ahora la necesidad de reproducir la carga.

En el artículo 10, que aborda la conformación del número de depósito legal, únicamente se establece, como contenido normativo propio, la particularidad de las siglas iniciales y las correspondientes a la Oficina de depósito legal del Principado de Asturias, debiendo reducirse el precepto a estos elementos y remitirse, en lo demás, a lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley de depósito legal.

Se observa, asimismo, que el contenido introducido en párrafo aparte, dentro de la letra b) del apartado uno, es más propio de una disposición transitoria que del articulado de la norma.

Antes de la regulación del ejercicio de la potestad sancionadora, podría reglamentarse el de la función inspectora, que el legislador estatal reserva también a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la alta inspección en materia de depósito legal por la Biblioteca Nacional de España. La omisión del proyecto impide atender a algunas finalidades relevantes, como la asignación de la competencia, la atribución a los inspectores de la condición de autoridad o el establecimiento de un deber de colaboración.

En relación a la disposición adicional única, ha de considerarse la recomendación que figura en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y publicada en el BOPA núm. 73, de 29 de marzo de 1993 (en adelante, "Guía autonómica"). En la misma se señala que las disposiciones adicionales se contraen, entre otros contenidos, a los "preceptos residuales que no puedan colocarse en otro lugar de la disposición".

En la adicional examinada, se incorpora una reglamentación *ad intra*, que disciplina el funcionamiento de la Oficina de depósito legal, contenido que es de la misma naturaleza que otras prescripciones de la norma, por lo que se concluye, tal como señalamos en la anterior consideración en torno al artículo 5 del proyecto, que lo establecido en la disposición adicional ha de incorporarse al articulado, en el precepto que se ocupa del funcionamiento del servicio, cuyo título debiera entonces modificarse para no quedar reducido al "destino de las publicaciones ingresadas".

Por otro lado, se advierte que es preciso un plazo para la adaptación de ciertos supuestos a la norma, lo que debería arbitrarse a través de una disposición transitoria.

El contenido de tal disposición, aparte de la norma antes comentada sobre la conservación de la letra "O" en las publicaciones con número de depósito anterior a 1988, debiera servir a la regularización de las publicaciones seriadas cuya sigla del número de depósito legal no sea la que corresponde a la

sede del editor, toda vez que tal situación pudo darse al amparo de la normativa anterior y la Ley 23/2011, de depósito legal, viene a fijar, como punto de conexión para determinar la norma autonómica aplicable, el de la "sede social del editor" (artículo 12.1). Para tales supuestos, convendría señalar un plazo en el que los afectados puedan solicitar un nuevo número de depósito legal.

En paralelo a la Ley estatal, y toda vez que "el procedimiento de constitución del depósito de las publicaciones electrónicas" queda pendiente, a tenor de la disposición final tercera de la Ley de depósito legal, de una próxima regulación "en el plazo máximo de un año (...) mediante Real Decreto", se considera conveniente reflejar esta situación de pendencia, tal como antes señalamos, en una disposición final, con los añadidos o habilitaciones pertinentes.

La disposición derogatoria proyectada, que no precisa de la rúbrica "única" por superflua, no se ajusta a la literalidad de lo dispuesto, para la "cláusula de salvaguardia", en la guía para la elaboración de disposiciones de carácter general antes citada, por lo que debe modificarse.

En cuanto a la disposición final segunda, no se observan razones de urgencia para prescindir aquí de la *vacatio legis*, máxime cuando la norma obliga a una adaptación a los agentes del sector y al servicio público.

Por último, sería conveniente una revisión general del texto del Decreto en proyecto, al objeto de eliminar algunas discordancias en el empleo de la inicial mayúscula. Así, las referencias a la Oficina de depósito legal o al número de depósito legal aparecen en ocasiones con inicial mayúscula en cada uno de sus términos, cuando razones de técnica normativa aconsejan ajustarse a las formas acogidas en la ley que se desarrolla, moderando el uso de mayúsculas.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.