



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO. Según los documentos que obran en el expediente remitido, el 18 de julio de 2001 la Subdirectora del Museo de Bellas Artes de Murcia emite informe (no consta a solicitud de quien) exponiendo la conveniencia de crear un Museo de Arte Moderno, con sede en Cartagena. Tras ello, el Subdirector General de Cultura emitió una Memoria informe el 30 de julio, fecha en que también informa la Asesora de Apoyo Jurídico del Servicio Jurídico-Administrativo de la Dirección General de Cultura, tras lo cual, la titular de dicho Centro Directivo elevó la propuesta normativa al Consejero de Turismo y Cultura.

SEGUNDO. Trasladado el Proyecto a las restantes Consejerías, fueron emitidos informes por las de Sanidad y Consumo; Trabajo y Política Social; y Tecnologías, Industria y Comercio, sin observaciones destacables ninguno de ellos.

TERCERO. El 16 de octubre de 2001 el Asesor de Apoyo de la Dirección General de Cultura emitió la Memoria Económica, de la que resulta la cantidad de 48.468.335 ptas. como gasto previsible en que puede incurrir el Proyecto al crear el Museo. También en esa fecha evacuaron sus informes el Servicio Jurídico y el Secretario General de la Consejería consultante, favorables ambos.

CUARTO. Solicitado informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, fue emitido el 17 de octubre de 2001. Después de aludir a las competencias de la Región de Murcia y al contenido del Proyecto observa, principalmente, que se ha omitido el informe del Consejo de Museos, que debe ser oído preceptivamente según el artículo 33, b) de la Ley 5/1996, de 30 de julio, de Museos de la Región de Murcia, si bien, al parecer, tal órgano consultivo no ha sido constituido. Añade, además, que el artículo 7 podría aludir a los requisitos mínimos del Museo señalados por el artículo 15 de la citada Ley 5/1996 y que la Disposición Final Primera contiene una habilitación reglamentaria a favor del Consejero completamente genérica, que debería ajustarse a términos más específicos.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

La propuesta elaborada por la Consejería consultante es para la aprobación de un Decreto mediante el que se crea el Museo de Arte Moderno de la Región de Murcia, con fundamento en el artículo 18.1 de la Ley 5/1996, de 30 de julio, de Museos de la Región de Murcia. Se pretende ejercitar la habilitación reglamentaria citada, surgiendo, como primera cuestión, si el presente reglamento es de desarrollo o ejecución de Ley, calificación que aparejaría el carácter preceptivo del Dictamen (art. 12.5 Ley 2/1997, de 19 de mayo).

La distinción entre reglamentos que sean de desarrollo o ejecución de Ley, y los que no, es una de las más debatidas por la doctrina, sin que de manera abstracta puedan darse criterios que sirvan para resolver inequívocamente todos los supuestos que la amplia gama de normas reglamentarias ofrece. Partiendo de la doctrina jurisprudencial, que caracteriza a los de desarrollo o ejecución de ley como los que son complemento indispensable para la misma a fin

de concretar y poner en práctica los mandatos en ella contenidos, puede sostenerse que el sometido a consulta no es, propiamente, de tal naturaleza, ya que la ley de la que nace su habilitación contiene un conjunto de preceptos que no resultan ahora desarrollados, sino puestos en práctica simplemente, confiriendo así al proyecto un carácter más bien de acto aplicativo aunque, eso sí, acompañado de contenidos normativos que tienen por fin organizar el Museo que se instituye. Su carácter aplicativo y no normativo se advierte desde la perspectiva de las fuentes del ordenamiento al diferenciar entre reglamento y mero acto administrativo, en virtud de la cual éste último es consecuencia de una previsión del ordenamiento que obliga a la Administración a adoptar determinadas formas a la hora de ejercer su potestad, sin que el resultado se integre en aquel como norma, sino que produce sus efectos a causa, precisamente, de lo que con anterioridad han previsto las normas. Mediante la creación del Museo el Ordenamiento no queda innovado ni siquiera en aspectos secundarios, sino que la Administración ejercita la potestad de instituir un centro cultural, para lo cual actúa conforme a los límites de forma y contenido previamente establecidos por la Ley.

Así pues, no estamos en presencia de un típico reglamento ejecutivo, sino de un acto administrativo de alcance general acompañado de diversas normas de organización que tampoco son de desarrollo o ejecución de ley.

No pasa desapercibido que los contenidos del Proyecto no se agotan con lo expuesto, ya que el artículo 7.2 confiere al Consejero de Turismo y Cultura una suerte de potestad reglamentaria, que se repite de manera extensa en la Disposición Final Primera, que sí está directamente relacionada con otros mandatos de la Ley 5/1996, ajenos a la potestad de instituir centros culturales, e incluso con el ámbito de dicha potestad que regula la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública regional.

En consecuencia, el presente Dictamen se emite con carácter facultativo para observar las cuestiones más relevantes que surgen del expediente sometido a consulta, excepto en lo que se refiere a la atribución de potestad reglamentaria del artículo 7.2 y Disposición Final Primera que, por ser normas directamente relacionadas con las Leyes 5/1996 y 1/1988, se emite con carácter preceptivo.

SEGUNDA. Sobre procedimiento y contenido.

I. La cuestión más destacada del procedimiento es la omisión del informe que con carácter preceptivo corresponde emitir al Consejo de Museos, según establece el artículo 33, b) de la Ley 5/1996. Indica la Dirección de los Servicios Jurídicos que tal informe no sería necesario si el Consejo de Museos no se hubiese constituido, razonamiento que, desde luego, podemos compartir, no sin precisar que lo que no sería necesaria, por imposible, es la exigencia del informe. La Consejería no ofrece en el escueto expediente elaborado dato ni razón que confirme o niegue la falta de constitución del citado Consejo, omisión que habrá de colmarse antes de elevar la propuesta al Consejo de Gobierno. Al hilo de ello el Consejo Jurídico quiere advertir que la efectiva constitución del Consejo de Museos no es una potestad discrecional de la Consejería competente, sino un mandato legislativo que debe cumplirse a tenor del artículo 32 de la Ley 5/1996.

II. La Disposición Final Primera del Proyecto faculta al Consejero de Turismo y Cultura «para dictar cuentas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto». La cláusula, casi de estilo, que constituye tal Disposición ha sido objeto de comentario por la Dirección de los Servicios Jurídicos, indicando que esta clase de habilitaciones del Consejo de Gobierno a los Consejeros no deben ser genéricas, sino detalladas y limitadas a aspectos concretos. A su vez, el artículo 7.2 atribuye al Consejero la competencia de aprobar, mediante Orden, las normas de organización y gobierno del Museo que se crea.

El artículo 49, d) de la Ley regional 1/88, dispone que los Consejeros tienen potestad reglamentaria «cuando les esté específicamente atribuida», precepto que, como ha reiterado ya en múltiples ocasiones el Consejo Jurídico, huye de generalizaciones y reclama una asignación de competencia normativa precisa en cuanto que tal atribución es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria. La idea esencial radica en esa pormenorización y concreción de contenidos que un reglamento del Consejo de Gobierno debe hacer si habilita a un Consejero para ejercer la potestad reglamentaria, idea que tiene sólidos apoyos en la doctrina del Consejo de Estado y en la jurisprudencia (STS, Sala 3ª, de 30 de noviembre de 1996).

Desde esa perspectiva cabe, pues, admitir, sin prevención alguna, la habilitación reglamentaria del artículo 7.2, dada su específica atribución, y también que no se advierte contraria a los principios de la Ley 5/1996, ya que el núcleo básico de la potestad de crear el Museo se realiza por el Consejo de Gobierno, que al mismo tiempo desgaja una concreta facultad encomendando su ejercicio al Consejero de Turismo y Cultura. Sin embargo, la Disposición Final Primera, en cuanto atribuye al Consejero la potestad de dictar normas para el desarrollo y ejecución del Decreto, es incongruente, porque el Decreto contiene, en lo esencial, un mero acto, cuya ejecución mal puede precisar de normas sino de otros actos ejecutivos del principal, y no normativos, para los cuales ya está genéricamente habilitado el Consejero (art. 49, e) Ley 1/1988). Es, además, contraria al artículo 49, d) de dicha Ley 1/1988, que requiere una concreción de la que carece la Disposición citada.

Es posible que la finalidad pretendida sea la de permitir al Consejero colmar ciertos aspectos del acto de creación del Museo que pueden advertirse incompletos a la vista del conjunto de requisitos que indica el artículo 15 de la Ley 5/1996, y ante la duda de si tales actos estarían cubiertos por la habilitación competencial genérica que esa ley concede al Consejero. Pero en tal caso, la previsión que conviene al Proyecto es la de habilitar al Consejero para adoptar cuantos actos administrativos o de ejecución sean necesarios para complementar los aspectos de creación del Museo referidos en el artículo 18.2 de la Ley 5/1996 y que el Proyecto recoge a lo largo de su articulado.

Parece, pues, a juicio del Consejo Jurídico, que tal Disposición Final no tiene razón de ser y es contraria al ordenamiento, entendida como habilitación para dictar normas, por lo que es conclusión coherente con cuanto antecede la conveniencia de su reformulación en los términos expuestos, o de su eliminación.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Proyecto de Decreto sometido a consulta contiene, en lo esencial, un acto administrativo no sometido a la preceptividad de Dictamen establecida por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Sin embargo, el artículo 7.2 y la Disposición Final Primera del Proyecto son normas reglamentarias sometidas a dicho Dictamen preceptivo.

SEGUNDA. La Disposición Final Primera del Proyecto es innecesaria y contraria al Ordenamiento, por lo que debe reformularse en los términos expuestos en la Consideración Segunda II, o eliminarse.

No obstante, V.E. resolverá.