

**A.G.- 37/2022**

**S.G.C.: 96/2022**

**S.J. 114.2022**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con el **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 163/1997, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid, como órgano de gestión sin personalidad jurídica propia.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** A la citada petición de Informe, recibida el 9 de mayo de 2022, se acompañaba la siguiente documentación:

- a) El señalado Proyecto de Decreto.
  
- b) Decreto 163/1997, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid, como órgano de gestión sin personalidad jurídica propia, adscrito a la Consejería de Educación y Cultura.

- c) Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del Proyecto de Decreto del Museo Arqueológico Regional, de fecha 6 de mayo de 2022.
- d) Informe, de fecha 18 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte sobre el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 163/1997, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid como órgano de gestión sin personalidad jurídica propia adscrito a la Consejería de Educación y Cultura.
- e) Informe 59/2021 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior relativo al Proyecto de Decreto, de fecha 22 de diciembre de 2021.
- f) Informe de la Dirección General de Presupuestos, (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 24 de febrero de 2022.
- g) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 28 de febrero de 2022.
- h) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 12 de abril de 2022.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera. - Finalidad y contenido.**

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 163/1997, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid como

órgano de gestión sin personalidad jurídica adscrito a la Consejería de Educación y Cultura (en adelante, Decreto 163/1997).

La modificación proyectada responde a una doble finalidad, por una parte, modificar la denominación del museo, a Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid e introducir las nuevas dependencias del museo: los Parques Arqueológicos del Valle de los Neandertales en Pinilla del Valle y Llano de la Horca en Santorcaz, los almacenes de colecciones en Alcalá de Henares y la sede del Instituto de Evolución Humana en África en Madrid. Igualmente se pretende adecuar la estructura orgánica del Museo Arqueológico y Paleontológico para el mejor desempeño de sus funciones.

La naturaleza de las disposiciones incluidas en el Proyecto viene condicionada por su ámbito subjetivo de aplicación: en efecto, parece que estas disposiciones podrían considerarse meramente organizativas en la medida en que carecerían de efectos *ad extra*.

En este punto, siguiendo los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid nº 17/2019, de 17 de enero; 368/2020, de 8 de septiembre y 462/2020, de 13 de octubre, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013), que resume la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias en los siguientes términos (F.J. 4):

“Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos *ad extra* de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.

En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma que la consideración de reglamento ejecutivo se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcial "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No

obsta a ello la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.

Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993, el Tribunal Supremo delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse "ad intra", en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985, 19 de Junio de 1.985 y 31 de Octubre de 1.986)".

Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2.003 se pronuncia sobre ello al sostener: "Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados".

Pese a ello, la Memoria remitida justifica de este modo la solicitud de informe a esta Abogacía: *"Por último, a pesar de tratarse de un reglamento organizativo, el mismo extiende su aplicación al consejo de administración del museo, órgano formado por representantes de diferentes administraciones públicas, por lo que se va a proceder a solicitar informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid para un pronunciamiento sobre el posible efecto ad extra de la disposición"*.

Ciertamente, el Decreto 163/1997 por el que se creara el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid -cuya modificación se proyecta- regula en su artículo 7 la composición del Consejo de Administración de este órgano de gestión sin personalidad jurídica propia, integrándose en el mismo terceros ajenos a la Administración autonómica, lo que indefectiblemente conlleva su consideración como norma con efectos *ad extra* y no meramente organizativa, siguiendo en este punto la doctrina sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (vid., entre otros, el Dictamen 115/2020, de 5 de mayo).

Sentado lo anterior, y analizada la naturaleza jurídica del proyecto de Decreto sometido a consulta, procede recordar que no es preceptivo el informe de la Abogacía General en relación con los proyectos de disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo (arts. 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y 6.1.f) del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid -en adelante, Ley 3/1999 y Decreto 105/2018, respectivamente-).

A mayor abundamiento, conviene recordar que el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, señala que el informe de la Abogacía General no será preceptivo cuando se trate de normas "meramente" organizativas, es decir, de aquellas normas organizativas que produzcan sólo efectos internos, no *ad extra* (ap. 13).

En virtud de lo expuesto, aunque *a priori* no procedería que esta Abogacía General entrara en el análisis de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Decreto, atendiendo a la naturaleza jurídica del Decreto cuya modificación se pretende, conviene abordar dicho análisis.

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, de una Parte Dispositiva con un único artículo, y de una parte final integrada por una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales. El artículo único establece las modificaciones introducidas en el Decreto 163/1997, y que afectan a los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14 y

15, así como la introducción de tres nuevos artículos. Igualmente, el cambio de denominación del nombre del museo, a Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid, ha supuesto la modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8 a 10 y de la disposición adicional única, recogidas también en el artículo único.

### **Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.**

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable se hace necesario considerar que el artículo 46 de la Constitución Española establece que *“los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad”*.

El artículo 148.1.15 de la Constitución Española reconoce, por su parte, que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias en Museos, bibliotecas y conservatorios de música que sean de su interés. Así, la Comunidad de Madrid, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en virtud del artículo 26.1.18, asume la competencia exclusiva en materia de museos de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.

Por su parte, la Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 9/1999), en su artículo 4.1, establece que *“la creación de museos y colecciones de titularidad de la Comunidad de Madrid, o de sus organismos autónomos se acordará por Decreto del Gobierno, a propuesta de Consejero de Educación y Cultura”*.

Por tanto, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias en la materia; además, tratándose de la modificación de un Decreto no puede haber ninguna salvedad respecto del marco competencial que ampara a la Comunidad de Madrid en la aprobación del Proyecto de Decreto que nos ocupa.

### **Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.**

El Proyecto de Decreto se caracteriza por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Sin perjuicio de las observaciones realizadas sobre la naturaleza organizativa del Proyecto analizado, habrá que atender a la competencia y al procedimiento para la tramitación del mismo.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983, y coherente con el rango normativo de la disposición que modifica.

### **Cuarta. - Procedimiento.**

Ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid ha de estarse a lo previsto en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y

simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 52/2021).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

En primer lugar, el artículo 4 del Decreto 52/2021 establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

En la Memoria aportada, se señala que: *“se trata de un reglamento organizativo, por lo que en la tramitación del proyecto de decreto objeto de la presente memoria no resulta procedente la práctica de los siguientes trámites:*

*- Consulta pública conforme a lo dispuesto en el artículo 5.4.a) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.*

*- Trámite de audiencia e información públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo en relación con el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid.”*

De manera que tampoco se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 9 del Decreto 52/2021.

A propósito del trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter organizativo, y como se recoge en el Informe de 14 de enero de 2021 emitido

por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1719/2019 de 12 diciembre, que declara cuanto sigue:

“Ahora bien, aunque en la elaboración de las disposiciones generales de carácter organizativo puede prescindirse de ese trámite de audiencia, la interpretación que de tal excepción a la regla general ha venido realizando nuestra jurisprudencia, nos obliga a indagar sobre la naturaleza, incidencia y efectos que produce la disposición general impugnada respecto de los sindicatos. Dicho de otro modo, debemos determinar la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan.

En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

(...) De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aun siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan”.

A la vista de lo anterior, cabe concluir que para poder prescindir en las normas organizativas del trámite de audiencia e información pública, resultaría preciso

justificar debidamente en el expediente que la norma proyectada no incide sobre los intereses de los ciudadanos.

La Memoria remitida no incorpora ninguna justificación al respecto, sino que se limita a aludir al carácter organizativo del Proyecto, por lo que sería deseable que se ahondara en este extremo.

Precisamente, en relación con esta Memoria, el artículo 6 del Decreto 52/2021, referido a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, señala que: *“se realizará una memoria ejecutiva que incluirá los siguientes apartados: a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma, b) Adecuación a los principios de buena regulación, c) Identificación del título competencial prevalente, d) Listado de las normas que quedan derogadas, e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley, f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas, g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo, h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante, i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post. 2. Este tipo de memoria se realizará, en todo caso, cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos, incluyéndose una breve justificación al respecto.”*

La Memoria aportada cumple, con carácter general, lo dispuesto en el párrafo anterior.

Llegado a este punto, urge advertir que el artículo 12 del precitado Decreto 52/2021 regula el *“Procedimiento simplificado para la tramitación de disposiciones organizativas”* que, según se afirma en el expediente, es el que se ha seguido en este caso. El referido precepto dispone:

“1. La aprobación y modificación de la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y otras normas de carácter puramente organizativo cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, se realizará mediante el procedimiento simplificado previsto en el presente artículo.

2. El procedimiento contendrá, exclusivamente:

- a) MAIN.
- b) Informes de impacto presupuestario y de recursos humanos.
- c) Informe de calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.
- d) Otros informes de impacto que resulten preceptivos.
- e) Informes de las Secretarías Generales Técnicas, en su caso”.

Pues bien, no consta en el expediente remitido el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ni tampoco el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, tampoco consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

La Memoria hace referencia a estos informes, pero no quedan recogidos en el expediente aportado a ese Servicio Jurídico, por lo que resulta necesaria su incorporación al mismo.

Sí consta, por el contrario, el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, según lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos

Generales de la Comunidad de Madrid para 2022. Asimismo, constan dos informes elaborados por la Dirección General de Recursos Humanos. Todo ello, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 12.2 b) del Decreto 52/2021.

También se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en el artículo 12.2 c) del Decreto 52/2021 y en el artículo 26.3 a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Además, el Proyecto se ha remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado, según refiere la Memoria; sin embargo, no consta en el expediente remitido la referida remisión a las diversas Secretarías Generales Técnicas. Debería, por ello, completarse el expediente mediante la incorporación de dichos informes.

Se ha incorporado al expediente, en último término, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4.2 e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, el Decreto 52/2021 establece en su artículo 3 que durante el primer año de cada legislatura se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho período.

El Plan Normativo para la Legislatura XII, ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, estando incluido en el mismo, el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 163/1997, de 27 de noviembre, por el que se crea el Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid.

### Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce. Tratándose de una disposición modificativa responde a los criterios establecidos en las Directrices 50 a 62 de las Instrucciones.

Conforme a la Directriz 6, la disposición deberá identificarse como “Proyecto de Decreto”.

La **Parte Expositiva** del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos, si bien se omite toda referencia a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, por lo que se hace necesario completar dicho extremo con una referencia al artículo 46 y 148.1.15 de la Constitución; artículo 26.1.18 del Estatuto de Autonomía y artículo 4 de la Ley 9/1999. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, de acuerdo con la Directriz 13.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación; principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto Proyecto a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

No obstante, y en concreta referencia al principio de transparencia cuya justificación se realiza en estos términos “*una vez aprobada la propuesta será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia*”, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

En cuanto a la **Parte Dispositiva**, conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y a través de su **artículo único** modifica diversos aspectos del Decreto 163/1997, ajustándose en su estructura a la Directriz 57, referida a la modificación simple. Así:

- El **apartado Uno** del artículo único modifica el artículo 1, sustituyendo la denominación de Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid por la denominación de Museo Arqueológico y Paleontológico de la Comunidad de Madrid, sin que pueda realizarse ninguna observación de carácter jurídico.
- La modificación que recoge el **apartado Dos** del artículo único tiene igualmente como finalidad la modificación de la denominación del Museo por la de Museo Arqueológico y Paleontológico, y en esta misma línea el **apartado Cinco** referido al artículo 6; el **apartado Seis**, respecto del artículo 8; **apartado Siete**, en relación al artículo 9 y el **apartado Ocho** en relación al artículo 10.
- El **apartado Tres** del artículo único modifica el artículo 3, a los efectos de establecer la sede y las dependencias del Museo Arqueológico y paleontológico de la Comunidad de Madrid.
- El **apartado Cuatro** del artículo único además de modificar la denominación del Museo, incorpora como funciones del mismo: *“La conservación, investigación, divulgación y administración de parques arqueológicos y paleontológicos”* (apartado g), funciones que se incardinan dentro de las competencias autonómicas por lo que no cabe hacer reproche jurídico alguno.

- En el apartado **Ocho** -no obstante modificarse la denominación del Museo, para dar cabida a la paleontología, revisando las funciones del mismo conforme se establece en el artículo 4.g) proyectado- se mantiene que el Director del Museo Arqueológico y Paleontológico será un profesional de probada experiencia y reconocido prestigio en la gestión del patrimonio arqueológico, los museos y las actividades culturales.

En este punto se llama la atención sobre la conveniencia de revisar dicho extremo, por si fuera un error la omisión de no valorar la experiencia y reconocido prestigio en la gestión del patrimonio paleontológico, pues mientras la arqueología se define en el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) como la *“Ciencia que estudia las artes, los monumentos y los objetos de la antigüedad, especialmente a través de sus restos”*, la paleontología es definida como la *“Ciencia que estudia los organismos que han existido en el pasado de la Tierra a partir de sus restos fósiles”*.

- El **apartado Nueve del artículo único** modifica el artículo 12 del Decreto 163/1997, estableciendo la nueva estructura organizativa del Museo, con efectos meramente *ad intra*.

Cabe realizar la misma observación del resto de apartados del artículo; así los **apartados Diez, Once, Doce, Trece, Catorce, Quince y Dieciséis**, que modifican respectivamente los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y Disposición adicional única del Decreto 163/1997.

Únicamente señalar, en cuanto al apartado **Diez**, que introduce un nuevo artículo 13 referido a la “Unidad de Coordinación”, que su apartado c) debería figurar en un apartado independiente, sin numerar, pues no se corresponde propiamente con ninguna función, sino que se refiere al titular de la precitada unidad.

Asimismo, convendría revisar la mención que el apartado a) contiene a los “servicios del museo”, ya que la nueva estructura prevista para el mismo se basa en su división en “Unidades”, de acuerdo con la redacción proyectada para el artículo 12.

A continuación, analizaremos la **Parte Final** de la norma.

La **Disposición Adicional única** deberá llevar título, conforme a la composición prevista en la Directriz 38.

Se incorpora una **Disposición derogatoria única**, que cumple con lo previsto en la Directriz 41, en tanto prevé la expresa derogación de la Orden 732/2002, de 27 de junio, de la Consejería de las Artes, por la que se desarrolla la estructura del Museo Arqueológico de la Comunidad de Madrid, en lógica consecuencia con la modificación proyectada, que aborda una regulación *ex novo* de dicha estructura.

La **Disposición Final primera** del proyecto de Decreto contempla una habilitación de desarrollo a favor del titular de la Consejería competente en materia de cultura.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto atiende a las posibles modificaciones de la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria y de los créditos presupuestarios.

Finalmente, la **Disposición Final tercera** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El Proyecto de Decreto merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones formuladas y de la debida incorporación al expediente de las justificaciones e informes reseñados en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

**Mar González Priego**

### **CONFORME**

**EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO  
Y DEPORTE.**