DICTAMEN núm. 65/2019,

relativo al proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley de Museos de las Illes Balears

En la sesión de día 14 d mayo de 2019, el Consejo Consultivo, formado por el Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Hble. Sra. D.ª Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Hble. Sr. D. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. D. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. D.ª Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. D.ª María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. D.ª Marta Vidal Crespo y Hble. Sr. D. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, con la asistencia de la letrada jefe, Sra. D.ª Salvadora Ginard Martínez —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El presente expediente se inicia con la documentación acreditativa de la tramitación de la consulta previa para la elaboración del proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Museos de las Illes Balears.

2. A petición de la Directora General de Cultura de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, la Consejera resolvió iniciar el 14 de marzo de 2018 el procedimiento de elaboración del proyecto y designar como órgano instructor a la directora general citada. Así se incorpora al expediente el primer borrador.

3. Se elaboró memoria de impacto normativo, previamente revisada por el Servicio Jurídico, en la que se informaba sobre la realización de la consulta pública, señalándose que no se había recibido ninguna alegación. También se informaba sobre el marco normativo, la justificación y oportunidad de la norma propuesta, las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias. Se incluía un estudio económico y presupuestario en el que, muy resumidamente, se indica que la norma no ha de suponer ningún gasto para la Administración de la Comunidad Autónoma; se indicaban las entidades y administraciones a las que se le debería dar audiencia del Proyecto de decreto así como otros trámites que deberían cumplirse. Por otro lado se justificaba la adecuación del proyecto a los principios generales de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. También se incluía un informe, *no acabado*, sobre el impacto de la norma en las familias, menores y adolescentes. Sí existe, en cambio, un pronunciamiento sobre el impacto nulo en relación a la identidad de género y libertad sexual. Finalmente se incluye en la memoria un informe de cargas administrativas, con evaluación de las mismas.

4. Consta también la realización del trámite de información pública, con publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes* Balears nº 54, de 3 de mayo de 2018, así como el de participación ciudadana mediante anuncio disponible en la página web habilitada al efecto.

5. El proyecto de decreto fue remitido a las secretarías generales de la Administración de las Illes Balears, a las direcciones generales de la Consejería impulsora de la norma así como al Instituto de Estudios Baleáricos, al Museo de Mallorca, al Museo de Menorca y al Museo Arqueológico de Eivissa y Formentera.

6. También se remitió a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears y a los Consejos Insulares.

7. Consta la presentación de sugerencias por parte de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas; de la de Educación y Universidad; por parte de la de Servicios Sociales y Cooperación, y de la de Presidencia así como del Consejo Insular de Menorca (Menorca Talaiòtica). A continuación se incluyen las alegaciones de particulares, colectivos de profesionales y colegios oficiales.

8. Por su parte, manifestaron no realizar ninguna aportación la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; la de Trabajo, Comercio e Industria; la de Territorio, Energía y Movilidad; y la de Salud.

9. Según se pone de manifiesto, y habida cuenta de los cambios introducidos en el proyecto como consecuencia de los trámite anteriores, se decide someter el proyecto a un segundo trámite de información pública, mediante publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears,* nº 121, de 2 de octubre, de 2018, y es remitido nuevamente para alegaciones, recomendaciones y sugerencias a los mismos órganos y entidades, a la FELIB y Consejos Insulares. También consta la documentación acreditativa del cumplimiento, por segunda vez, del trámite de participación ciudadana y se incorpora diligencia sobre aportaciones presentadas telemáticamente.

10. Esta segunda vez presentaron alegaciones el Consejo Insular de Menorca así como los particulares que obran en el expediente.

11. El 15 de mayo de 2018 la Consejera resolvió iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 15/2006, de 17 de octubre, de archivos y Patrimonio Documental.

12. Consta la emisión de informe, de 7 de enero de 2019, del Instituto de la Mujer en el que se concluye que la norma no presenta ninguna situación de desigualdad.

13. El 5 de febrero del año en curso, la Jefa del Departamento de Cultura conjuntamente con la Directora General de Cultura suscribieron un informe de valoración de las alegaciones, recomendaciones y sugerencias.

14. Se incorpora al expediente certificado de que el día 13 de diciembre de 2018 fue consultada la Junta Interinsular del Patrimonio Histórico de las Illes Balears en relación al Proyecto de decreto sometido ahora a consulta (no consta el acta de dicha sesión).

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

15. El día 1 de abril de 2019 se emite informe jurídico con observaciones esenciales y, en respuesta a las mismas, se incorpora al expediente el borrador del Acta de la Sesión de la Comisión Técnica de desarrollo de la Ley de Museos (no aprobada), valoración de las alegaciones formuladas por dicha Comisión y borrador del acta de la sesión de la Junta Interinsular de Patrimonio Histórico.

16. Se incorpora al expediente el informe técnico sobre la valoración de las alegaciones presentadas durante el primer trámite de audiencia así como informe relativo a la propuesta sobre las alegaciones en relación a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para aprobar, mediante Decreto de Consejo de Gobierno, el proyecto de referencia.

17. Finalmente se incluye el informe del Secretario General de la Consejería en el que se analiza el procedimiento que se ha seguido, advirtiendo de que el Proyecto fue incluido en el Plan Normativo del Gobierno de las Illes Balears de 2018. También justificaba la ausencia del Dictamen del Consejo Económico y Social habida cuenta de que el proyecto no afecta de forma estructural una materia «socioeconómica», laboral o de ocupación. Finalmente incluía la valoración de las alegaciones y sugerencias.

18. Se incluye en el expediente una memoria complementaria sobre el análisis del impacto normativo del Proyecto de decreto. Entre otras adiciones se incluye el informe completo del impacto del mismo en la infancia, adolescencia y familia afirmándose que no existe tal impacto. Se incorpora también justificante del cumplimiento del requisito de transparencia exigido en las letras *c* y *d* del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

19. La Presidenta de las Illes Balears solicitó dictamen al Consejo Consultivo el 25 de abril de 2019.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

Se halla legitimada la Presidenta de las Illes Balears para solicitar dictamen y es competente el Consejo Consultivo para emitirlo dados los efectos «ad extra» del Proyecto de decreto (artículos 18.7 y 21 *a* de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears).

Segunda

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto, al haberse iniciado mediante resolución de la Consejera de Cultura, Participación y Deportes el *14 de marzo de 2018*, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la LPAC (pero con anterioridad a la publicación de la STC de 24 de mayo de 2018 por la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la misma), sus trámites le resultaban en aquel momento de aplicación —según reiterada doctrina del Consejo Consultivo recogida en los dictámenes 19/2017 y 45/2017, 32/2019, 33/2019, entre

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

otros— y, más en concreto, el trámite de consulta previa – siendo exigible también en este caso el trámite de planificación normativa que consta acreditado su cumplimiento.

Por otro lado aparecen suficientemente justificados también en el expediente así como en el preámbulo del proyecto la adecuación de la iniciativa normativa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la LPAC. De los antecedentes de este dictamen se desprende también el cumplimiento del trámite de audiencia y de participación pública, por dos veces, en los términos previstos en el artículo 133.2 de la LPAC, mediante la participación en el procedimiento de las asociaciones y entidades afectadas por el proyecto normativo y la publicación del trámite de información pública en el BOIB, habiendo quedado justificado en el expediente la elección de las entidades a las que se realiza el trámite.

Consta la participación de los órganos colegiados consultivos sobre la materia así como las actas de las sesiones lo que, sin duda, ofrece al Consejo Consultivo, la visión de los expertos sobre la materia pues como tenemos establecido: «la opinión de los expertos en la materia supone una herramienta muy útil a la hora de analizar el contenido de determinadas normas» (muy recientemente en el Dictamen 58/2019). Nos referimos, entre otros, a la intervención de la Junta Interinsular de Museos, creada por el artículo 29 de la Ley 4/2003, de Museos de las Illes Balears, así como a la Comisión Técnica del artículo 30).

Llegados a este punto debemos observar aquí que, tal como advirtió este Órgano de consulta en sus anteriores dictámenes -19/2017, 40/2018, 128/2018, 14/2019 y 58/2019, entre otros- y tal como ha avalado el Tribunal Constitucional a través de su reciente Sentencia de 24 de mayo de 2018 (que resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016 promovido por el Gobierno de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), el Título VI (arts. 127 a 133), relativo a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, no halla cobertura en los números 13 y 14 del art. 149.1 CE. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el apartado segundo de la disposición final primera de la Ley, por reconducir aquellas previsiones a esos títulos competenciales. A través de esta sentencia, el TC declara parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, porque considera, en general, que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre instituciones autonómicas y para asignar o limitar la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas. Así se pronuncia en su fallo el TC:

> 1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera.
>
> 2º Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.
>
> 3º Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento,

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

> se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.
>
> 4° Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.

En consecuencia a la luz de lo dispuesto en la STC, cuyos efectos se producen a partir de su publicación el 22 de junio del año en curso en el *Boletín Oficial del Estado* (número 151), y a los efectos que aquí interesa, habrá que tener en cuenta que ya no resulta exigible a las Comunidades Autónomas la publicación de sus iniciativas normativas en el Plan Anual Normativo previsto en el artículo 132 de la LPAC, puesto que este precepto se declara inconstitucional. Sin embargo, tal y como hemos avanzado ab initio, la inclusión de la presente propuesta al Plan Normativo Anual sí resulta ser preceptivo, por razones cronológicas.

Con respecto al trámite de consulta previa, regulado en el artículo 133, éste trámite seguirá siendo exigible a las CCAA, si bien no en los mismos términos que dispone el precepto legal anterior (que sólo se aplicará al Estado). Asimismo, se podrá prescindir de dicho trámite en los términos de lo dispuesto en el primer párrafo de su apartado 4, que se mantiene por el alto tribunal.

Tal como ya se manifestó en los Dictámenes 14/2019, 32/2019, 33/2019, 57/2019, 58/2019, 59/2019 recientemente se ha aprobado la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, que regula en los artículos 42 y siguientes el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias; sin embargo, el Consejo Consultivo considera que dichos preceptos no resultan aplicables al Proyecto de decreto que nos ocupa dado que su tramitación se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley balear 1/2019, de 31 de enero (Disposición Transitoria 3ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con la Disposición Final 11ª de la Ley 1/2019.)

Continuando con el análisis del procedimiento, del expediente se desprende que la Consejería ha cumplido también con la tramitación prevista en los artículos 42 y siguientes de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears así como con los otros trámites previstos en otras normas: informe de impacto de género, justificación de ausencia de impacto del proyecto sobre la familia, menores y adolescencia, y sobre la identidad de género y libertad sexual. También han intervenido los Entes Territoriales (Consejos Insulares y FELIB), conforme al artículo 45 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears.

No consta la justificación del impacto de la norma sobre la Unidad de Mercado pero resulta evidente de su contenido que no resulta necesario el cumplimiento del trámite que dicha normativa viene exigiendo.

También consta el informe de la Secretaría General de la Consejería sobre la corrección del procedimiento seguido y la valoración de las alegaciones presentadas, así como un específico pronunciamiento sobre la ausencia de informe del CES.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

A mayor abundamiento la Memoria de Análisis de Impacto Normativo recoge un informe sobre las cargas administrativas derivadas de la aprobación de la norma y su coste económico (en este último caso concluyendo que no existe impacto económico alguno y sin que exista ningún pronunciamiento sobre el impacto social económico de la norma). Por ello, considera este Consejo consultivo que deberá ampliarse la memoria económica. Esta observación es esencial para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo» –artículo 4.3 de la Ley citada 5/2010.

Finalmente, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Tercera

El artículo 149.1.28ª de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado

la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; *museos*, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

En el artículo 149.2 de la CE se establece que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas, expandiendo así el ámbito competencial del Estado más allá de los supuestos concretamente contemplados en el artículo 149.1.28ª.

La problemática derivada del reparto competencial entre las Administraciones estatal y autonómica en esta materia ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional, especialmente en la Sentencia 17/1991, de 31 de enero, de la que se infiere que para determinar dicha distribución competencial ha de partirse del título estatal definido en el artículo 149.1.28ª antes citado, pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas también por las Comunidades Autónomas en esa materia.

De esta manera, el TC proclama la existencia de una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado «en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias» (Sentencia 49/1984). Añade el Alto Tribunal que no cabe, sin embargo, extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico-artístico en el término cultura, pues por esa vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el artículo 149.1.28 de la Constitución, al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

Autónomas en cuanto a patrimonio cultural, artístico y monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y expoliación y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto.

Queremos también señalar las SSTC 46/2010, de 8 de septiembre; 14/2013, de 31 de enero; o 66/2013, de 14 de marzo, en las que se consideraba que los títulos III y IV de la Ley, al tratar de la protección del patrimonio documental andaluz, del acceso al mismo y de su difusión, establecen un conjunto de disposiciones referidas, en diversos términos, a ese patrimonio documental y a los archivos que lo conserven y custodien. Si esas referencias lo fueran también a los archivos de titularidad estatal, en el sentido de llevar a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, la Ley rebasaría los límites competenciales que los arts. 149.1.28 de la Constitución y 13.28 del Estatuto de Autonomía determinan en esta materia para la Comunidad Autónoma. Por el contrario, si las disposiciones de la Ley se entendieran referidas únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado, evidentemente, ese límite competencial.

En uso de los títulos competenciales se aprobó la aún vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuyo contenido configuró un marco regulatorio en el que se desenvuelve el ejercicio de las competencias concurrentes del Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. De esta norma debemos destacar las previsiones del título VIII, relativo al Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos, cuyo capítulo II, dedicado a los Archivos, Bibliotecas y Museos, incorpora varios preceptos de aplicación específica al ámbito museístico, concernientes al concepto de museo —artículo 59.3—, la consideración de los inmuebles destinados a ese fin —artículo 60—, la creación, comunicación y coordinación entre ellos —artículo 61—, el acceso a los mismos —artículo 62—, el régimen de depósito y custodia de bienes en ellos —artículo 63—, la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios —artículo 64— y el Sistema Español del Museos —artículo 66—. Finalmente, debemos mencionar el Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto el desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de museos de las Illes Balears. En el Título V de esta Ley (artículos 45, 46 y 47) se regulan las competencias de las Administraciones Públicas en materia de Museos. En concreto, el artículo 45 establece las competencias que corresponden a la Administración autonómica de las Illes Balears; el artículo 46, las que corresponden a los Consejos Insulares y el artículo 47, las que corresponden a los Ayuntamientos. Sin embargo, antes de entrar a analizar la competencia del Gobierno de las Illes Balears para aprobar, mediante Decreto, el Proyecto sometido a consulta,

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

debemos advertir que esta Ley se aprobó con anterioridad a la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears operada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Por tanto, el análisis de las competencias y potestades deben analizarse desde esta reforma y no en el contexto de la Ley 4/2003.

En este sentido, el artículo 30 del EAIB, en la redacción dada por la LO 1/2007, establece, bajo el título de «Competencias exclusivas» que la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución: «24. Archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de música, servicios de bellas artes, hemerotecas e instituciones similares».

Por su parte, el artículo 32, «Competencias ejecutivas», prevé que corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: 5. Gestión de museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión se fijarán mediante convenios. En este sentido, muy recientemente se ha aprobado la Ley 2/2019, de 31 de enero, de delegación de competencias al Consell Insular de Mallorca de las facultades que, como administración gestora, ejerce ahora la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears, en relación con el Museo de Mallorca.

El artículo 70 establece las «Competencias propias» de los Consejos Insulares, estableciendo que lo son, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias: «19. Museos y archivos y bibliotecas de titularidad autonómica, en su ámbito territorial. Conservatorios de música, servicios de bellas artes, hemerotecas e instituciones similares, de ámbito insular».

El artículo 58 EAIB establece que el Gobierno de las Illes Balears tiene la potestad reglamentaria respecto de sus competencias y el apartado tercero de este mismo precepto estatutario añade que en las competencias que, de acuerdo con el Estatuto, los Consejos Insulares hayan asumido como propias, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer sólo los «principios generales» sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares. El art. 72 del EAIB ratifica esta afirmación al señalar que en las competencias que son atribuidas como propias a los Consejos Insulares, éstos ejercen la potestad reglamentaria.

A juicio de este Consejo Consultivo el Gobierno de las Illes Balears sólo puede dictar un reglamento de principios generales sobre la materia sometida ahora a consulta por lo que el proyecto deberá cumplir con nuestra doctrina relativa a los reglamentos «principiales»:

— Estos principios generales son de emisión voluntaria por el Gobierno dado que el EAIB utiliza el término «podrá». Habida cuenta de que ésta ha sido, sin embargo, la opción del gobierno de las Illes Balears, que es quien ha impulsado, tramitado y solicitado nuestro dictamen en materia de Muesos, resulta obvio que a él se le deben exigir el cumplimiento de los requisitos propios de los reglamentos de principios

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

generales para evitar conculcación de la autonomía competencial de los Consejos Insulares.

— Los «principios generales» sólo los puede establecer el Gobierno y lo hará por reglamento, en desarrollo de la potestad reglamentaria; pero este reglamento de principios generales deberá identificarse expresamente como una norma de este tipo. De entrada, pues, ya debemos advertir, que el Proyecto sometido a dictamen no ofrece esta información en el título de la norma (aunque sí en el Preámbulo). Por ello, debe modificarse. Esta observación es esencial.

— No se puede obligar a los Consejos Insulares a que el Gobierno se decida a aprobar el reglamento de principios generales para que ellos puedan desplegar su actividad normativa, es decir, estos pueden aprobar sus reglamentos respecto de las competencias asumidas como propias aunque el Gobierno autonómico no haya dictado el reglamento de principios generales.

— Los principios generales no pueden agotar la materia y debe dejar un amplio margen a la reglamentación de los consejos insulares. Los principios generales deben constituir un mínimo denominador normativo común en todo el territorio autonómico, basado en aspectos de interés supra insular, de relaciones con el Estado y las Comunidades Europeas, de buena administración y de respeto a los derechos de los ciudadanos. Cabe señalar que en el caso que nos ocupa, el primer borrador de proyecto ofrecía pocas o nulas alternativas de regulación a los Consejos insulares y que, precisamente a raíz de sus alegaciones y sugerencias, el Proyecto fue modificado dándose nueva audiencia y participación.

— Los reglamentos de «principios generales» aprobados por el Gobierno serán controlados a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin que sean susceptibles de provocar el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local dado que el artículo 75 bis de la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, establece que sólo pueden ser objeto de este conflicto las disposiciones con rango de ley.

— Los reglamentos dictados por los consejos insulares en desarrollo de estas materias requerirán con carácter previo y preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo, trámite este que se ha cumplido en este caso con la consulta de la Presidenta de las Illes Balears (artículo 21 de la Ley 5/2010).

Finalmente queremos traer a colación que el artículo 72.2 del EAIB establece que la ***coordinación*** de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma corresponderá al Gobierno. Sin embargo, en este supuesto y cuando se trate de las competencias que tienen atribuidas como propias, el Gobierno autonómico deberá contar con la necesaria participación de los Consejos Insulares.

Según el art. 73 corresponde a los Consejos Insulares, en las materias que este Estatuto les atribuye competencia propia, el ejercicio de la actividad de fomento, sin perjuicio de la actividad que corresponda la Comunidad Autónoma, y la fijación de políticas propias o, cuando así lo decidan, la fijación de políticas comunes con otros Consejos Insulares,

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

y con otras islas, comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears.

Por último y para completar el estudio relativo a las competencias, deberíamos tener en cuenta el artículo 69 del EAIB que incluye una Cláusula de cierre, al prever que las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares en este Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Illes Balears, sin que en ningún caso sean susceptibles de transferencia aquellas que por su propia naturaleza tengan un carácter supra insular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas.

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, de 11 de octubre de 2016 se resolvía el recurso interpuesto contra el Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y cooperación del Govern de les Illes Balears y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, publicado en el BOIB nº 56, de 18 de abril de 2015, por el que se desarrollaba la Ley autonómica 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de les Illes Balears.

Esta sentencia es firme según Auto del TS de 17 de julio de 2017.

En el fundamento TERCERO, el TSJIB recordaba que el Estatuto de Autonomía de 2007, sin alterar la doble dimensión de los Consejos Insulares como entes locales y como instituciones de la Comunidad Autónoma, recogida en el artículo 4 de la Ley 8/2000, sin embargo, sí que había fortalecido la consideración de los mismos como instituciones de la Comunidad Autónoma. Según el propio Tribunal, la mejora de la consideración de los Consejos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma se llevó a cabo en el Estatuto de Autonomía de 2007 mediante la atribución de competencias propias, viniéndose así a distribuir el poder sobre el territorio y añadía que esa distribución del poder sobre el territorio, operada mediante una separación de competencias, de inmediato hacía precisa la incorporación de órganos de cooperación, colaboración y relación. A este respecto, el Estatuto de Autonomía de 2007 recoge en sus artículos 53 y 74 la Comisión General de Consejos Insulares y la Conferencia de Presidentes, respectivamente. El artículo 53 del Estatuto de Autonomía de 2007 establece la creación en el seno del Parlament de la Comisión General de Consejos Insulares, de composición paritaria Parlament-Consells Insulars:

> En materia de competencias propias de los Consells Insulars ha de tenerse en cuenta igualmente: (i) que el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía de 2007, a diferencia del Estatuto de Autonomía de 1983, reconoce expresamente a los Consells Insulars la potestad reglamentaria en las competencias que le han sido atribuidas como propias, y (ii) que el artículo 73 del Estatuto de Autonomía de 2007 preceptúa que a los Consells Insulars les corresponde inclusive "[...] la fixació de polítiques pròpies [...]". De todos modos, no garantizadas en el Estatuto de Autonomía de 2007 las competencias propias de los Consells Insulars y a falta de una nueva Ley de Consells Insulars que acaso recogiera las clausulas correspondientes, al fin, cabe concluir que hasta este momento toda ley del Parlament -y sin límites- puede incidir

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

en las competencias propias de los Consells Insulars, reconformándolas o reconfigurándolas.

[...]

Ahora bien, el reconocimiento el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía de 2007 de la potestad reglamentaria de los Consells Insulars en cuanto a sus competencias propias no excluye la incursión normativa. En primer término, el reconocimiento de la potestad reglamentaria de los Consells Insulars en cuanto a sus competencias propias no puede excluir que en ese mismo ámbito operen todas las posibles reservas materiales de ley recogidas en la Constitución. Además, cabe también: (i) que la Comunidad Autónoma ejercite sus poderes de coordinación respecto a las actuaciones ejecutivas o de gestión de los Consells Insulars - artículo 72.2 y 3 del Estatuto de Autonomía de 2007-, y (ii) que la Comunidad Autónoma haga uso de la facultad prevista en el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de 2007. El artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de 2007 contempla la facultad del Govern de les Illes Balears de establecer los principios generales sobre las materias para las que los Consells Insulars cuentan con competencias propias. Como es lógico, la potestad reglamentaria del Govern es plena en cuanto atañe a la función ejecutiva y a la gestión que los Consells Insulars pueden asumir respecto de competencias de la Comunidad Autónoma - artículo 71 del Estatuto de Autonomía de 2007-.

La facultad de establecer principios generales, prevista en el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de 2007, es limitada. En efecto, del mismo modo que respecto a la dimensión material de las normas básicas el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la STC 141/1993 , ha señalado que esas normas básicas han de limitarse a establecer "[...] los criterios determinantes para la ordenación del segmento sustantivo de que se trate [...]", también la facultad de instaurar principios generales, prevista en el artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía de 2007, como se ha señalado, por ejemplo, en el Dictamen del Consell Consultiu nº 116/2008, se debe entender ceñida a la constitución de un "[...] mínim denominador normatiu comú a tot el territori autònomic [...]", sea para regular cuestiones de interés público suprainsular, sea por lo que se refiere a las relaciones con el Estado y con la Unión Europea, sea por lo que concierne a los principios y valores de la buena administración y buen gobierno, o sea por lo que respecta a los derechos y libertades de los ciudadanos Por lo que se refiere, pues, a los principios generales sobre las materias para las que los Consells Insulars cuentan con competencias propias, ha de tenerse en cuenta lo siguiente: (i) Los principios generales han de regularse por norma que se identificará expresamente como norma de principios generales, lo que no quiere decir que esa misma norma no comprenda alguna otra regulación, (ii) Los principios generales se extienden -y limitan- a las normas esenciales que afecten a los aspectos medulares de la materia, debiendo ser así porque, por supuesto, no pueden agotar la materia regulable, pero tampoco pueden limitar absurdamente las posibilidades de regulación por el Consell Insular sino que, por el contrario, deben garantizar la potestad reglamentaria que el propio Estatuto de Autonomía de 2007 reconoce a los Consells Insulars respecto a sus competencias propias, (iii) Los principios generales se han de establecer por el Govern -en todo caso- cuando se trata de reglamentos independientes de los Consells Insulars y -en los casos y en la medida que fuera preciso- cuando se tratara de reglamentos dictados por los Consells Insulars en desarrollo o ejecución de una norma con rango de ley, y (iv) No existe, pues, relación jerárquica sino de competencia entre el reglamento de principios generales y los reglamentos dictados por los Consells Insulars en relación con las competencias que le han sido atribuidas como propias

El proyecto de decreto ahora analizado en el cuerpo del presente dictamen cuenta con

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

una disposición adicional primera que, bajo el título de «Distribución competencial» señala que, de conformidad con el artículo 58.3 del EAIB, establece qué concretos artículos tienen el carácter de principios generales, aquellos que constituyen normativa complementaria que podrá ser desplazada por la normativa que en cada caso puedan aprobar los Consejos Insulares en virtud de su potestad reglamentaria ejecutiva, así como aquellas competencias que se consideran reservadas al Gobierno de las Illes Balears (en concreto el artículo 10 sobre el Registro General de Museos y de Colecciones Museográficas).

Visto todo lo anterior, considera este Consejo Consultivo que el Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para aprobar mediante decreto el presente proyecto si bien deberá modificar el título de la norma con inclusión de que se trata de una norma de principios generales. Esta observación, como hemos avanzado, se formula con carácter esencial.

Por otra parte, y habida cuenta la disfunción competencial existente entre la Ley 4/2003 y el EAIB con la redacción introducida por la LO 1/2007, convendría plantearse la modificación de dicha Ley a estos efectos. Esta observación se formula a modo de reflexión especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los principios de buena regulación.

Cuarta

El proyecto sometido a consulta cuenta con un Preámbulo y seis títulos distribuidos en 48 artículos, más dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales:

Título Primero, Objeto y ámbito de aplicación (artículos 1 y 2)

Título Segundo, Reconocimiento y Registro de Museos y de Colecciones Museográficas (artículos 3 a 13):

Capítulo I. Inicio y procedimiento de reconocimiento de museos y de colecciones museográficas (artículos 3 a 6)

Capítulo II. Plan Director del Museo (artículo 7)

Capítulo III. Registros de Museos y de colecciones museográficas (artículos 8 a 11)

Capítulo IV. Revocación del reconocimiento y cancelación de la inscripción al Registro (artículos 12 y 13)

Título III. Fondo de los Museos y de las Colecciones Museográficas

Capítulo I. Ingresos de fondos en museos de las redes insulares de museos (artículo 14)

Capítulo II. Movilidad de los fondos (artículos 15 a 21)

Capítulo III. Conservación preventiva y restauración (artículos 22 y 23)

Capítulo VI. Investigación (artículos 24 y 25)

Capítulo V. Reproducciones (artículos 26 a 30)

Título IV. Sistema Documental de los Museos

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

Definición, artículo 31

Capítulo I. Fondos museográficos (artículos 32 a 38)

Capítulo II. Fondos documentales (artículo 39)

Capítulo III. Documentación administrativa (artículo 40)

Capítulo IV. Fondos bibliográficos (artículo 41)

Título V. Visita, Acceso, Difusión y comunicación de los Museos y delas colecciones museográficas integrados en las redes insulares de museos

Capítulo I. Visitas y acceso a los museos y a las colecciones museográficas (artículos 42 y 43)

Capítulo II. Difusión y comunicación (artículos 44 y 45)

Título VI. Personal de las redes insulares de Museos (artículos 46 a 48)

Quinta

En la Sentencia del Tribunal Supremo 5062/2014 se establece que la potestad reglamentaria de principios generales del Govern, dictada según el art. 58.3 del EAIB, es de interpretación restrictiva y, en todo caso, primero, debe dejar margen a la potestad reglamentaria del Consell Insular y, segundo, su falta de ejercicio no impedirá al Consell Insular ejercer la suya.

Por su parte, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, de 11 de octubre de 2016 citada anteriormente analizaba precisamente el Decreto 20/2015 de 17 de abril, que constituía el objeto del recurso contencioso-administrativo promovido por el Consejo Insular de Formentera por entender que el Gobierno se había extralimitado de sus competencias invadiendo la de los Consejos Insulares bajo el pretexto de regular «principios generales». Sobre estos, señalaba lo siguiente:

> QUINTO.- El Preámbulo del Decreto 20/2015 señala que: "[...] se debe reconocer que el Estatuto de Autonomía no contiene parámetros precisos de carácter positivo con respecto a los principios generales" y que, a pesar de ello, "[...] se ha considerado necesario regular un mínimo común normativo de aplicación, que no agota la materia y permite un amplio margen de regulación por parte de los consejos insulares, en forma de principios generales, que contiene el título II [...]". Esos principios generales a los que se refiere el Preámbulo del Decreto 20/2015, versan sobre lo siguiente: 1.- La Comisión de Valoración de Dispensas de Carácter Turístico.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que "[...] regulan básicamente su composición mínima y aclaran sus funciones; a las oficinas únicas de la Administración turística, con el fin de fijar unos mínimos homogéneos relativos al funcionamiento y disponer su integración en la estructura de cada administración turística insular [...]". 2.- El inicio de la actividad turística y al procedimiento de inscripción en los registros.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que se regulan "[...]de manera muy parecida a cómo se regulaba en el Decreto 13/2011, si bien con la introducción de informes descriptivos que no se habían regulado y con el refuerzo de la manifestación del hecho de que se cumplen todos los requisitos legales necesarios para empezar a ejercer la actividad turística, y asimismo se dispone que cada

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

administración turística insular publicará los modelos de declaración responsable [...]". 3.- La Inspección turística.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que se trata de "[...] concretar y homogeneizar diversos aspectos relativos a sus funciones y a las actas de inspección [...]" 4.- Los planes de intervención en ámbitos turísticos.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que se trata de "[...] establecer cuáles son los objetivos generales [...]". 5.- Los informes previstos en la Disposición Adicional Undécima de la Ley CAIB 8/2012.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que se trata de "[...] determinar una información mínima que debe aportarse necesaria para emitir estos informes [...]". 6.- Los planes de desarrollo turístico insular y municipal.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que "[...] se determina que deben seguir los seis ejes principales que integran el Plan Integral de Turismo de las Illes Balears, con el contenido mínimo de estos [...]" 7.- La declaración de interés turístico.- Sobre esos principios en el Preámbulo del Decreto 20/2015 se indica que se trata "[...] de determinar los supuestos, las condiciones, la clase de suelo, el procedimiento que se debe seguir y los efectos,, y al procedimiento, las condiciones y los requisitos para la adquisición de plazas en el órgano de gestión de las plazas dadas de baja definitiva

[...]

Pero si se repasan esos nueve Capítulos del Título II del Decreto 20/2015 se observa que las afirmaciones del Decreto 20/2015 son ficticias porque, en realidad, no se permite prácticamente que los Consells Insulars puedan regular sobre esas materias de competencias propias. En efecto, la regulación expedida en el Título II del Decreto 20/2015 es *detallada y profunda* y, por lo tanto, *terminada, agotándose así la materia* y, en definitiva, *sin que se haya dejado hueco* para que los Consells Insulars puedan proceder al desarrollo reglamentario que les corresponde. Así, los artículos 6 a 8 del Decreto 20/2015, relativos a la inscripción en el Registro de empresas, actividades y establecimientos turísticos, al procedimiento de inscripción y comprobaciones y a la obligación de comunicar las modificaciones de las empresas y actividades turísticas, respectivamente, *rematan la regulación* del derecho de inicio de una actividad turística así como los procedimientos de inscripción y comprobación. Los artículos 13 a 16 del Decreto 20/2015, relativos al objeto de las comisiones de valoración de dispensas de carácter turístico, a su composición, a su funcionamiento y a su adscripción y régimen económico, respectivamente, regulan, pues, *por entero el funcionamiento* de las mismas. El artículo 21 del Decreto 20/2015, sobre la documentación de las visitas y de la actuación de inspección, *agota también la regulación* de las mismas. El artículo 23 del Decreto 20/2015, referente a los objetivos generales de los Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT), también *completa* su regulación. El artículo 25 del Decreto 20/2015 , que se nombra como dedicado a la documentación mínima que se debe presentar a las administraciones turísticas y al alcance de los informes previstos en la Disposición Adicional Undécima de la Ley CAIB 8/2012 , sin embargo, contiene *toda* la documentación. El artículo 27 del Decreto 20/2015, sobre los objetivos y contenido de los planes de desarrollo turístico mencionados en el punto 2 del artículo 70 de la Ley CAIB 8/2012 , también *completa* ese artículo 70 y *establece todos los elementos básicos* que integran el Plan Integral de Turismo de las Illes Balears. Los artículos 32 y 33 del Decreto 20/2015, sobre el procedimiento para la declaración de interés turístico y los efectos de la misma, respectivamente, *establecen todos los trámites* del procedimiento y *todos los efectos* que produce la declaración de interés turístico. Y, para concluir esta muestra de la profundidad que se aprecia en toda la regulación contenida en el Título II del Decreto 20/2015, cabe señalar al artículo 37, referente al procedimiento para la venta de las plazas turísticas, cuya tramitación también queda *completada.*

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

Por consiguiente la STSJIB concluye que la regulación contenida en el Título II del Decreto 20/2015 sobre principios generales quebranta los artículos 58.3 y 72.1 del Estatuto de Autonomía de 2007, en relación con el artículo 70.3 del mismo, y, en consecuencia, incurre en el vicio de *nulidad* previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de aplicación al caso —ahora artículo 47 de la Ley 39/2015—.

Cabe pues analizar si concurren en el proyecto de decreto de principios generales que ahora analizamos las mismas características que las que concurrían el Decreto 20/2015 y por las que fue declarado nulo de pleno derecho. En resumen, habrá que valorar si la norma ahora estudiada, en términos del Tribunal Superior de Justicia, es *detallada y profunda* y, por lo tanto, *terminada, agotándose así la materia* y, en definitiva, *sin que se haya dejado hueco* para que los Consejos Insulares puedan proceder al desarrollo reglamentario que les corresponde. Hay que analizar si la regulación contenida en el Proyecto *remata la regulación* del derecho regulando *por entero la materia,* contiene todos los requisitos y *toda* la documentación, *estableciendo todos los elementos básicos* que integran la materia con una régimen *completo*.

En este sentido y según la disposición adicional primera del Proyecto, de conformidad con el artículo 58.3 del EAIB, constituyen principios generales todos los artículos del Proyecto a excepción de los siguientes:

— el artículo 10 (que se entiende dictada como competencia reservada al Gobierno). Este precepto regula el Registro General de Museos y de Colecciones Museográficas, entendido como un registro general en el que se tienen que inscribir los datos que los registros insulares de museos y colecciones museográficas le comuniquen.

— y los artículos 26, 27, 29 y 30, todos ellos del Título III, relativo a los fondos de los museos y de las colecciones museográficas, que se califican de normas complementarias.

Por lo que se refiere a los preceptos calificados de principios generales, este Consejo Consultivo considera que cumplen con las características señaladas por el TSJIB en la sentencia citada los siguientes preceptos, por entender que su regulación es tan completa que no dejan ningún margen a los Consejos Insulares. Así, considera este Consejo Consultivo que, pese a su denominación, no cumplen con la función de ser principios generales, precisamente por su elevada concreción, los siguientes:

1. El artículo 4 en su apartado segundo establece la documentación que hay que presentar para el reconocimiento de un museo.

Este apartado segundo, en su mayor parte, es un fiel reflejo del artículo 5 de la Ley 4/2003 que, como hemos señalado, es anterior al reparto de competencias que hizo la Ley Orgánica 1/2017 al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Es por ello que esta Ley no pudo tener en consideración la potestad reglamentaria de los Consejos Insulares respecto de las competencias que luego el Estatuto les atribuiría como propias en el artículo 70.

Sin embargo, puede apreciarse que el artículo 5 de la Ley contempla los requisitos que deben cumplirse para el reconocimiento de los museos, y por su parte el artículo 4.2 del proyecto enumera la documentación que debe presentarse para la justificación de tales

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

requisitos, sin dejar ninguna regulación a los Consejos Insulares habida cuenta del carácter taxativo de dicho apartado segundo. Por ello consideramos que se debería replantear dicho artículo 4.2 a los efectos de que el mismo realmente fuera un principio general.

2. Lo mismo ocurre con el apartado tercero de este mismo artículo 4. Mientras que la Ley establece los requisitos en el artículo 5.3 para el reconocimiento de las colecciones museográficas, el artículo 4.3 del proyecto de decreto contempla la documentación acreditativa de tales requisitos, quedando vetada completamente la regulación reglamentaria de los Consejos Insulares, por lo que también debería evitarse el carácter taxativo del precepto.

3. La misma consideración cabe hacerla respecto a la concreción con que el artículo 7.3 del Proyecto regula las fases que se configuran en el Proyecto sobre el Plan Director del museo por su carácter *detallado y profundo.*

4. El contenido del Registro insular que prevé el artículo 8 no deja casi hueco ni oportunidad a que los Consejos Insulares los regulen con reglamento insular por lo que debería también redactarse como principios generales.

5. La regulación de las causas de la salida de los fondos que hace el artículo 16 del Proyecto tampoco deja ningún margen a los Consejos Insulares agotando las causas de forma exhaustiva y sin decir, cuando menos, «sin perjuicio de aquellas otras que establezcan los Consejos Insulares».

6. La misma consideración se hace en relación con el artículo 17 regulador de la documentación que hay que presentar conjuntamente con la solicitud de salida de fondo y con el artículo 18.2 en relación a la documentación necesaria para autorizar la salida de fondo para participar en exposiciones temporales. A ello hay que añadir la regulación, completa y detallada, del artículo 20.2, en relación con el contenido de la memoria justificativa que se debe presentar en relación con los depósitos de fondo en instituciones no museísticas; el artículo 21.2 relativo la documentación necesaria para autorizar salidas temporales excepcionales y los artículos 26 y 27 en relación con las copias y reproducciones, por un lado y la obtención de reproducciones, por otro.

7. El Título IV, capítulo I (artículos 31 a 38), relativo al sistema documental de los Museos, regulando el registro, el inventario, el catálogo y resto de documentación.

8. El artículo 42.2 que regula los días en los que han de estar abiertos los muesos al público.

Esta consideración, tomada sobre la base de la STSJIB, tiene el carácter esencial para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo», por lo que antes de que se apruebe el Decreto por el Consejo de Gobierno debe replantearse el contenido de tales preceptos para evitar, en su caso, una posible sanción de invalidez por nulidad de pleno derecho ex artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de PACAP y ello por las razones expuestas. Basta una lectura de tales apartados o artículos para concluir, en la misma línea que lo hizo el TSJIB, que la regulación que contienen es *detallada, profunda, terminada* y tan *completa* que se *agota la regulación de la materia «sin que*

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

se haya dejado hueco para que los Consejos Insulares puedan proceder al desarrollo reglamentario que les corresponde».

Por lo demás, el contenido del Proyecto de decreto se adecua a la Ley que desarrolla y al resto del ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIONES

1ª. Se halla legitimada la Presidenta de las Illes Balears para solicitar el dictamen y el Consejo Consultivo es competente para su emisión con carácter preceptivo.

2ª. Se ha tramitado correctamente el procedimiento legalmente establecido si bien deberá incluirse antes de la aprobación del Decreto por el Consejo de Gobierno la memoria económica en los términos de la consideración jurídica segunda.

3ª. La observación anterior además de la realizada con carácter esencial sobre el título de la norma así como la observación realizada en la última consideración jurídica del presente dictamen, sobre el alcance de los preceptos tildados de principios generales, deberá tenerse en cuenta al objeto de poder utilizar la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo».

Palma, 14 de mayo de 2019

El presidente

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35