



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la visita pública a los museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de diciembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la visita pública a los museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 15 de diciembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1217/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, cinco artículos y dos disposiciones finales.



El preámbulo explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar un decreto como el presente, basándose, entre otros motivos, en que “el Decreto regulador fue derogado expresamente por la Disposición Derogatoria f) de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León”.

Los artículos tienen el siguiente contenido, de acuerdo con el título que acompaña a cada precepto, partiendo de que el objeto de la norma proyectada es la regulación de los precios de entrada a los museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Castilla y León:

- El artículo 1, “Precios de entrada a los museos”, fija tales precios con carácter general.

- El artículo 2, “Gratuidad”, enumera determinados grupos de personas para los cuales la entrada será gratuita.

- El artículo 3, “Autorizaciones especiales”, regula las que pueden conceder los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León para la entrada gratuita por motivos profesionales, de estudio o investigación.

- El artículo 4, “Visita pública gratuita”, señala ciertos días en los que la entrada es gratuita con carácter general.

- En el artículo 5, “Medidas de fomento”, se prevén fórmulas especiales de abono del precio de entrada.

En la disposición final primera se faculta al titular de la Consejería de Cultura y Turismo y al titular de la Consejería de Hacienda, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las necesarias disposiciones de desarrollo y aplicación de la norma.

La disposición final segunda señala que la entrada en vigor del decreto se producirá al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos, figuran entre otros, los siguientes:

- a) Texto del proyecto de decreto.
- b) Trámite de informe de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.
- c) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados: antecedentes, que contiene el marco normativo, análisis económico-financiero, análisis y justificación del anteproyecto, así como informes de las distintas Consejerías.
- d) Informe de la Jefa del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo.
- e) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura y Turismo.
- f) Documentación relativa al trámite de consulta a las Secretarías Generales de las Consejerías.
- g) Informe, de 11 de julio de 2006, del Director General de Tributos y Política Financiera, de la Consejería de Hacienda.
- h) Acta de la reunión, de 8 de noviembre de 2005, del Consejo de Museos de Castilla y León, en la que se informó el anteproyecto de decreto mencionado.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter



general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia. Al respecto cabe señalar que, aunque en la documentación remitida no hay constancia fehaciente de la recepción en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades del trámite de audiencia a su Secretaría General, la mención que efectúa la Memoria respecto a los informes de las distintas Consejerías parece suficiente para entender que efectivamente se le dio traslado del expediente.

Debe destacarse el informe del Consejo de Museos de Castilla y León, con diversas sugerencias que fueron incorporadas al proyecto definitivo.

No obstante, sí se advierte que dado que la norma se proyecta sobre museos de titularidad estatal, aunque gestionados por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, habría sido muy conveniente haber oído a la Administración estatal en la tramitación del expediente.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida competencia de ejecución en relación a la gestión de museos de titularidad estatal, de acuerdo con el artículo 36.4 del Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, la específica habilitación legal que sirve de base al proyecto de decreto sometido a consulta se encuentra recogida en el artículo 17 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, que determina que "el establecimiento o modificación de los precios públicos se realizará mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero que en cada caso corresponda en razón de la materia, previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda y el resto de trámites previstos, en su caso, en la legislación sectorial vigente".

Conforme a la disposición adicional segunda de dicha Ley tienen la consideración de precio público los precios de entrada a los museos y lugares equiparables a los mismos dependientes de la Administración de Castilla y León.



En cumplimiento de estas previsiones, el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto aprobar las tarifas de los precios de entrada a los museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Castilla y León.

Por tanto, existe habilitación legal para dictar la norma proyectada y el rango es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general para instrumentar formalmente el señalado mandato legal, dentro de las competencias propias.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo, es decir, “aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Artículo 2.- Gratuidad.

El informe de 11 de julio de 2006 del Director General de Tributos y Política Financiera señala respecto a este precepto:

“El artículo 2 del Decreto, «Exenciones», recoge las establecidas en la Orden del Ministerio de Cultura de 28 de junio de 1994, que regula la visita pública a los Museos de Titularidad Estatal, y en los Decretos 174/1994 y 246/1995. A su vez amplía las exenciones establecidas con la incorporación de nuevos supuestos (familias numerosas, personas en situación de desempleo) o transformando reducciones en exenciones. Además elimina las entradas de precio reducido.



»El artículo 3 «Autorizaciones especiales», faculta a los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, para autorizar la entrada gratuita en supuestos determinados.

»La Ley de Tasas y precios Públicos no contempla el establecimiento de exenciones en los precios públicos sino precios reducidos; en el artículo 19.2 dispone «Cuando existan razones de interés público que lo justifiquen, podrán señalarse precios públicos de escala inferior, previa adopción de las previsiones presupuestarias precisas para la cobertura de la parte de coste subvencionada».

»Por su parte la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad (Ley 2/2006, artículo 27.2) dispone que «Sólo se concederán exenciones, condonaciones, rebajas o moratorias en el pago de los derechos de la hacienda en los casos y en la forma que determinan las leyes».

»Por tanto la normativa aplicable tan sólo contempla establecer precios reducidos por razones de interés público, en el momento de la aprobación de tales precios públicos. Los precios reducidos se establecen por Decreto de la Junta de Castilla y León previa adopción de las previsiones presupuestarias precisas para la cobertura de la parte de coste subvencionada. Por ello sería conveniente reconducir las exenciones a precio cero y prescindir de las incluidas para su concesión discrecional por los Delegados Territoriales».

En cuanto al artículo que nos ocupa, cabe efectuar las siguientes observaciones:

- Sin perjuicio de cualquier otro comentario que pueda suscitar, la recomendación del informe de "reconducir las exenciones a precio cero" se cumpliría con el texto del proyecto, pues en definitiva los supuestos de gratuidad recogidos en el artículo 2 podrían considerarse como casos de "precio cero".

- No parece que las normas de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, en lo relativo al establecimiento e importes de estos últimos, impidan la fijación, en los decretos reguladores, de supuestos de gratuidad.



En este sentido cabe recordar el texto del artículo 19.2 de aquella, transcrito en el informe señalado, al que cabe añadir el artículo 17.1 de la misma ley, según el cual “el establecimiento o modificación de los precios públicos se realizará mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, (...)”.

- Por otro lado, de la circunstancia de que los preceptos señalados de la Ley 12/2001 no indiquen expresamente que la norma reglamentaria de establecimiento de unos precios públicos pueda determinar supuestos de gratuidad, no parece que pueda deducirse que los prohíba o que exija norma con rango de ley para ello, pues:

- Los artículos 17 y 20 citados admitirían la interpretación de tales supuestos, por ejemplo con el establecimiento de precios cero.

- Es razonable que si pueden establecerse por decreto precios públicos y fijar su cuantía, puedan preverse casos de gratuidad por norma de igual rango.

- La regulación de las tasas de la Ley 12/2001 (título II) sí se refiere expresamente a que los beneficios tributarios se fijen en la ley que las cree (artículo 7.2) y a que salvo las exenciones subjetivas que la propia ley indica, solamente podrán establecerse otros beneficios tributarios en las tasas de la Comunidad mediante ley o como consecuencia de ciertos tratados internacionales (artículo 9), lo cual da pie a interpretar que en la medida que la misma Ley 12/2001 no exige expresamente el rango de ley para establecer análogos supuestos en el caso de precios públicos, cabría establecerlos por decreto, que es la norma prevista para su establecimiento y para la fijación de su cuantía.

Artículo 3.- *Autorizaciones especiales.*

Señala: “Los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León podrán autorizar la entrada gratuita a las personas o grupos que lo soliciten por motivos profesionales, de estudio o investigación, respecto a los museos gestionados por la Administración regional que radiquen en la provincia donde ostentan competencia”.



El informe del Director General de Tributos y Política Financiera, en el texto transcrito anteriormente, considera conveniente, por los mismos motivos que expone para aconsejar el señalar supuestos de precio cero, prescindir de los casos de "concesión discrecional por los Delegados Territoriales".

Por iguales razones que las explicadas en el comentario del artículo anterior, no parece que este precepto contravenga las normas legales comentadas, pudiendo considerarse un supuesto de gratuidad concretado en su autorización –que no sería discrecional– a través de los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León de la provincia. El supuesto es, en principio, análogo al de gratuidad, previsto en el artículo 2.m): "Los grupos, vinculados a instituciones de carácter cultural o educativo, constituidos por diez o más miembros, previa solicitud de visita a la Dirección del Museo correspondiente, con una antelación mínima de diez días".

Artículo 5.- *Medidas de fomento.*

Establece este artículo: "1. Podrán establecerse otras fórmulas de abono del precio de entrada a los museos a que se refiere este Decreto, para la visita a varios centros, o por períodos de tiempo.

»2. Con objeto de promover el Patrimonio Cultural de la Comunidad de Castilla y León, podrán establecerse fórmulas de gestión del cobro del precio de entrada a los museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Castilla y León, que permitan practicar el ingreso con posterioridad a la prestación del servicio".

El ya citado informe del Director General de Tributos y Política Financiera indica, en relación con este precepto:

"El artículo 5 denominado «Medidas de fomento» prevé la posibilidad de establecer «fórmulas de abono del precio para varios centros o periodos de tiempo» y «que permitan practicar el ingreso con posterioridad a la prestación del servicio». La Ley de Tasas y Precios Públicos dispone en el artículo 20 que «El pago de los precios públicos se realizará en efectivo, salvo que expresamente se posibilite la utilización de otro medio de pago». Asimismo dispone que los precios públicos son exigibles desde el inicio de la realización de la actividad o prestación del servicio. Las `Medidas de fomento´ referentes



al momento del pago y a la forma de hacerse efectivo deben establecerse por Decreto de la Junta, si se considera oportuno”.

Respecto al apartado 1 del artículo comentado cabe resaltar que el artículo 20.3 de la Ley 12/2001 permitiría fijar otras formas de abono del precio, pues aunque en un primer inciso señala que “el pago de los precios públicos se realizará en efectivo”, en el segundo añade “salvo que expresamente se posibilite la utilización de otro medio de pago”.

Cuestión distinta es que el apartado 1 se refiere a “otras fórmulas de abono del precio de entrada”, y en el decreto proyectado no se indica cuál es la forma ordinaria de pago. Parece que el proyecto da por supuesto que el medio ordinario de pago es “en efectivo”, dado que así lo determina –respecto a todo precio público– el artículo 20.3 de la Ley 12/2001. No obstante, para evitar confusiones, podría redactarse el precepto de modo que se fijase la regla general de abono del precio de entrada en efectivo y, a continuación, se insertase la regla particular señalada.

En cuanto al apartado 2, en concreto, la posibilidad de establecer fórmulas de gestión del cobro del precio de entrada “que permitan practicar el ingreso con posterioridad a la prestación del servicio”, el repetido informe parece sugerir una oposición con el artículo 20.2 de la Ley 12/2001, según el cual “los precios públicos serán exigibles desde el inicio de la realización de la actividad o prestación del servicio”.

Al respecto cabe señalar que, en principio, no se vulneraría el precepto legal, pues que los precios sean exigibles desde el inicio de la actividad o prestación no es incompatible con un abono posterior. Por otro lado, la Ley 12/2001 no contiene prohibición expresa de la posibilidad de pago aplazado en cuanto a los precios públicos, y ante la ausencia de norma específica regirían las reglas generales sobre aplazamiento del pago de deudas referentes a derechos de naturaleza pública, en concreto el artículo 43 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, conforme al cual:

“El pago de las deudas correspondientes a derechos de naturaleza pública de la Hacienda de la Comunidad podrá aplazarse o fraccionarse en los casos que se determinen y mediante el procedimiento establecido



reglamentariamente. Los pagos aplazados o fraccionados devengarán interés de demora y deberán garantizarse mediante los medios previstos en la Ley General Tributaria”.

Además el artículo 44.a) de tal ley permite dispensar de la prestación de garantías en los supuestos de “pagos de escasa cuantía cuando sean inferiores a la que determine la Consejería de Hacienda”.

En todo caso, cuestión distinta a todo lo comentado sería la forma y el modo en que se pudieran establecer esas fórmulas que permitieran un ingreso posterior.

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la visita pública a museos de titularidad estatal gestionados por la Comunidad de Castilla y León.

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