ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Agencia Regional de Recaudación remitió un primer borrador del Proyecto de Decreto referenciado a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda argumentando, mediante escrito de 16 de junio de 1998, que su necesidad deriva del cumplimiento del objetivo básico para el que fue creada dicha Agencia como Organismo Autónomo Administrativo, es decir, para poder ejercitar con autonomía el cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 8/1996, de 3 de diciembre.

SEGUNDO.- La Dirección General de Presupuestos y Finanzas emitió informe, cual dispone el artículo 47.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública Regional (en adelante Ley 1/1988), indicando que no puede pronunciarse sobre el impacto presupuestario hasta conocer la Relación de Puestos de Trabajo y su financiación.

TERCERO.- Sobre un segundo borrador del proyecto emitieron informe:

a) La Dirección General de Presupuestos y Finanzas y la Intervención General, que propusieron enmiendas al articulado.

b) El Director General de Tributos, que informa favorablemente el proyecto, salvo en lo relativo al procedimiento para la devolución de ingresos indebidos, para el que estima necesaria una regulación más detallada que evite entre esa Dirección y la Agencia roces competenciales.

CUARTO.- La Directora de la Agencia remite al Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda, el 31 de julio de 1998, un nuevo borrador del Decreto (el tercero que consta en el expediente), al que se une una Memoria Económica y un escrito de la citada Directora referido a la contemplación de las observaciones y sugerencias realizadas por los órganos informantes, uniéndose a ellos, el 4 de septiembre de 1998, informe de la Secretaría General citada (Asesoría Jurídica), sosteniendo la conformidad a derecho del proyecto normativo que, en cumplimiento del artículo 13.2 de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública de la Región de Murcia (en adelante Ley 3/1986), debe ser preceptivamente informado por el Consejo Regional de esa materia.

QUINTO.- El 7 de septiembre siguiente la Directora de la Agencia de Recaudación vuelve a remitir al Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda el Anteproyecto de Decreto (cuarta versión que consta en el expediente), acompañado de Memoria Económica relativa a la estructura orgánica y a la Relación de Puestos de Trabajo que se pretende modificar, expediente que es enviado por el citado Secretario General, en la misma fecha, a la Directora General de la Función Pública y la Inspección de Servicios a efectos de que se someta a informe del Consejo Regional de la Función Pública.

SEXTO.- El 9 de septiembre siguiente, la Directora de la Agencia Regional de Recaudación remite al mismo Secretario General antes citado un nuevo texto del Anteproyecto de referencia (quinta versión) acompañado, de nuevo, de las Memorias ya citadas, envío que vuelve a realizar el 11 de septiembre siguiente (sexta versión), "una vez recogidas las observaciones realizadas por personal dependiente de esa Dirección General".

SÉPTIMO.- Los días 18 y 21 de septiembre de 1998 el Consejo Regional de la Función Pública

informa favorablemente el proyecto y su relación de puestos de trabajo, y el día 6 de octubre siguiente, la Directora General de la Función Pública y de la Inspección de Servicios remite al Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda observaciones al Proyecto de Decreto (es de presumir que al cuarto borrador que a ella le fue enviado el 7 de septiembre anterior).

OCTAVO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos emite su informe sobre el Proyecto de Decreto el día 26 de noviembre de 1998, trasladado a la Consejería de Economía y Hacienda el 3 de diciembre, concluyendo en aconsejar "una revisión en profundidad de su articulado, a fin de adecuarlo al Ordenamiento Jurídico", habiendo considerado para ello, entre otras razones, que el proyecto no constituye un mero reglamento organizativo, ya que en diversos aspectos desarrolla la Ley 8/1996, de 3 de diciembre, antes citada, por lo que, además, precisa someterse a dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico (art. 12.5 Ley 2/1997, de 19 de mayo).

NOVENO.- La Directora de la Agencia Regional de Recaudación, por escrito de 21 de diciembre, remite a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda el texto definitivo del Proyecto de Decreto, en el que se recogen algunas de las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, uniendo al mismo un escrito con observaciones a ese informe.

DÉCIMO.- A la vista del Proyecto, el Consejero de Economía y Hacienda emite el 15 de enero de 1999 informe favorable sobre el mismo, solicitando al Consejero de Presidencia su elevación al Consejo de Gobierno, siendo formulada la consulta a este Consejo Jurídico el 22 de enero (registro de entrada del 25), habiéndose completado la misma mediante nuevo escrito que tuvo entrada el 8 de febrero de 1999.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, competencia del Consejo y procedimiento.

I.- Carácter del Dictamen y competencia del Consejo.

Con fundamento en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejero de Presidencia formula la presente consulta al apreciar que la disposición a la que se refiere ha sido considerada, "al menos parcialmente", desarrollo o ejecución de la Ley regional 8/1996, de 3 de diciembre, por la que se crea la Agencia Regional de Recaudación.

Las razones para llegar a tal consideración se encuentran reflejadas en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos (folio 122 del expediente), han sido asumidas también por la Consejería promotora del expediente (folios 145 y 146), y se fundamentan en que el proyecto no constituye un mero reglamento organizativo, ya que no se limita a la regulación de aspectos domésticos de organización interna, sino que, por el contrario, en diversos preceptos desarrolla la Ley 8/1996, concretamente en los artículos 1, 3 y 4, realizándose así el desarrollo del régimen jurídico de la citada Agencia, previsto con carácter general para estos entes por el artículo 66.3 de la Ley 1/1988.

La cuestión así suscitada proyecta su trascendencia en cuanto a la fijación de la competencia del Consejo Jurídico para emitir su dictamen con carácter preceptivo al amparo del artículo 12.5 de su Ley, reseñado por la Consejería consultante, porque, de no seguirse el criterio expresado, la consulta sólo podría formularse bajo el potestativo parecer del Consejero de Presidencia.

Este Consejo Jurídico cree que, en efecto, es competente para emitir dictamen preceptivo al amparo del artículo 12.5 de la citada Ley 2/1997, ya que, a pesar de su denominación, el proyecto de disposición remitido en petición de consulta es un reglamento dirigido al desarrollo y ejecución de la Ley 8/1996, sirviendo de fundamento de ello las razones siguientes:

1ª) A diferencia de la estructura organizativa de las Consejerías, prediseñada en sus aspectos

básicos por la Ley 1/1988 (arts. 46 y 47), para los Organismos Autónomos regionales se ha previsto una distinta vía de organización, consistente en crearlos por ley, que regulará primariamente sus funciones y "las bases generales de su organización", correspondiendo al Consejo de Gobierno "el desarrollo, mediante Decreto, del régimen jurídico" establecido en la ley de creación (art. 66.2, y 3, de la Ley 1/1988).
Se articula un régimen jurídico específico para cada uno de ellos y, en tal medida, su fijación por Decreto no consiste en "el establecimiento" de una estructura prevista (art. 47.2 de la Ley 1/1988), sino en el desarrollo completo de una Ley, comprensivo de la regulación organizativa pero, también, de los restantes elementos de su régimen jurídico.
2ª) La diferencia reseñada entre los decretos de estructura de las Consejerías y los de desarrollo del régimen jurídico de los Organismos Autónomos sitúa a los primeros entre los llamados reglamentos independientes, ya que "establecen" la estructura de un órgano que, a su vez, ha sido creado por Decreto (art. 20.1, y 2, de la Ley 1/1988) y a los segundos entre los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley, entendidos como aquellos que son complemento indispensable de la misma, explicitan reglas en ella sólo enunciadas e innovan el ordenamiento siguiendo tales principios (STS, Sala 3ª, Sección 4ª, de 5 de julio de 1996). En este caso, además, por una expresa remisión normativa prevista en la Ley 8/1996, de 3 de diciembre (artículos 3 y 5), que convierte al reglamento en complemento necesario de ella.
3ª) La intervención de este Consejo Jurídico en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley (STS, Sala 4ª, Sección 3ª, de 30 de julio de 1996).
Sentado que conviene al proyecto objeto de la consulta el calificativo de reglamento de ejecución y desarrollo de ley de la Asamblea Regional, se concluye la competencia que con arreglo al artículo 12.5 de la Ley 2/1997 tiene este Consejo Jurídico para dictaminar lo requerido por el Consejero de Presidencia.

II.- Sobre el procedimiento.

De acuerdo con la normativa a la que se ha sometido la elaboración del proyecto (art. 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno), constan los trámites suficientes para considerar que se han cumplido sus requisitos.
En virtud de los actos de instrucción se ha realizado una muy notable depuración del proyecto inicial (sobre todo a raíz del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 26 de noviembre de 1998), siendo relevante, sin embargo, observar lo que sigue:
1.- No consta informe del Secretario General de la Consejería de Presidencia, exigible a tenor de lo que establece el artículo 50.2,h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero. Aunque el proyecto es promovido por la Consejería de Economía y Hacienda, la competencia para su elevación a Consejo de Gobierno debe considerarse compartida por las dos Consejerías citadas, debido a que concurren en el proyecto los aspectos propios del desarrollo normativo previsto por la Ley 8/1996, que competen a la de Economía y Hacienda, y los relativos a la estructura organizativa del Organismo Autónomo, que corresponden a la de Presidencia, tanto por así disponerlo la Ley 1/1988 (art. 47.2), como por el efecto modificativo del Decreto 60/1996, de 2 de agosto, que estableció la estructura orgánica de la de Economía y Hacienda.
2.- Se ha incluído una memoria económica relativa a la estructura orgánica que se regula, en la que se identifican los créditos recogidos para el ejercicio 1998 como responsables de financiar los puestos de trabajo previstos. Esa información ha quedado obsoleta en el actual estado de elaboración del proyecto, ya que la entrada en vigor de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1999, hace

que las posibilidades de financiación sean distintas a la originaria. Esta circunstancia sobrevenida implica, por tanto, que la indicada memoria económica debe rehacerse con datos actuales antes de su elevación a Consejo de Gobierno.
3.- Al propio tiempo y, a efectos del artículo 47.2 de la Ley 1/1988, la Dirección General de Presupuestos y Finanzas informó (en junio de 1998) la imposibilidad de pronunciarse sobre el impacto presupuestario del proyecto hasta conocer la relación de puestos de trabajo y su financiación. También este trámite habrá de reiterarse, no sólo como consecuencia de la vigencia de un nuevo presupuesto, sino también porque la citada relación de puestos de trabajo existe (fue informada favorablemente por el Consejo Regional de la Función Pública el día 21 de septiembre de 1998, según copia de la certificación remitida por la Consejería de Presidencia el día 8 de febrero de 1999) y, por ello, debe darse buen cumplimiento al requisito legal permitiendo que la Dirección General citada informe con pleno conocimiento el proyecto que ha de ser elevado al Consejo de Gobierno.
SEGUNDA.- La habilitación normativa y el efecto innovador del ordenamiento.
Desde el punto de vista de la jerarquía normativa nace el proyecto habilitado por las concretas remisiones reglamentarias que configuró la Ley 8/1996, de 3 de diciembre, en sus artículos 3.1,b), c) y 3.2 (respecto a funciones de la propia Agencia) así como el 5,d) (respecto a funciones de su Presidente).
Un segundo antecedente legal es el contenido en la propia Ley 1/988.
Las remisiones normativas de la Ley 8/1996, son las siguientes, respecto a las funciones de la Agencia:
a) Artículo 3.1,b) *"Gestión recaudatoria en periodo voluntario de los derechos económicos de la Comunidad Autónoma que reglamentariamente se determinen."*
b) Artículo 3.1,c) *"Gestión, liquidación, inspección y recaudación de tributos y demás ingresos de derecho público y privado que se encomienden o deleguen a la Comunidad Autónoma por otras Administraciones Públicas en virtud de norma, Convenio u otro título jurídico, y que reglamentariamente le sean atribuidos a la Agencia."*
c) Artículo 3.2 *"....aquellas otras funciones que reglamentariamente se le atribuyan en relación con los derechos económicos de la Hacienda Regional."*
El proyecto realiza el siguiente desarrollo normativo:
a) Atribuye a la Agencia *" la gestión recaudatoria en periodo voluntario"* de *"expedientes de reintegro de pagos"* (artículo 1.2,b).
b) Atribuye también a la Agencia *"la gestión recaudatoria de recibos relativos a los inmuebles de Promoción pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encomendadas por la Dirección General de Arquitectura y Vivienda"* (artículo 1.2,b).
La ejecución o desarrollo de ley que se realiza en esta materia se circunscribe a los supuestos transcritos, en los que el reglamento opera una innovación del ordenamiento que está precisada de aclaraciones a tener en cuenta:
I. Respecto a los reintegros por pagos, la gestión recaudatoria atribuida es sólo la que corresponde al período voluntario. El derecho de la Hacienda Regional en que consiste el reintegro de pagos realizados con cargo al Presupuesto (art. 43 de la LH) se viene desarrollando a través del procedimiento establecido por la Orden de 18 de abril de 1994 (Consejería de Hacienda y Administración Pública, BORM nº 91, de 22 de abril), cuyo contenido normativo no es concordante con este proyecto. Debería resolverse la incertidumbre que se crea al excluirse el período de apremio, atribuído expresamente en esta última Orden al Servicio de Recaudación (entonces en la Dirección General de Tributos), sin que en el proyecto quede expresamente atribuído a órgano alguno, cuando la lógica institucional con la que fue concebida la Agencia parece reclamar la inclusión de esta fase del procedimiento recaudatorio.

Esta incertidumbre arrastra otra, que es la duda creada sobre la vigencia misma de la Orden de 1994 citada, al variar la competencia del Servicio de Recaudación en ella contemplado respecto a la aquí prevista para la Agencia. La derogatoria genérica del proyecto no parece ser la respuesta adecuada a la organización recaudatoria que se pretende crear, aspecto este sobre el que más adelante se observarán los efectos.

II. En cuanto a la gestión recaudatoria de recibos relativos a inmuebles, tampoco el proyecto parece suficientemente expresivo del fin que pretende, no guardando la adecuada congruencia con el contexto normativo en el que se va a insertar, y ello por las razones siguientes:

1ª) Los derechos que dimanan de la explotación del parque de viviendas propiedad de la Comunidad Autónoma tienen, legalmente, la calificación de ingresos de derecho privado procedentes de bienes patrimoniales (art. 12 de la LH) y, al no ser realizables a través de las prerrogativas existentes aplicables a los ingresos de derecho público (art. 18.1 de la LH), su recaudación sólo puede ejercitarse, de no ser atendido el pago de forma voluntaria, mediante el ejercicio de acciones judiciales. En tal caso la competencia corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos, según el Decreto 59/96, de 2 de agosto (estructura orgánica de la Consejería de Presidencia), cuyo artículo 21 se la atribuye incluso para la representación y defensa en juicio de los Organismos Autónomos. De nuevo aquí la derogatoria genérica del proyecto crea dudas al dar pie a interpretar que también se quiere derogar este último Decreto.

2ª) La gestión y administración del parque de viviendas de promoción pública, propiedad de la Administración Regional, está hoy atribuída al Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia, creado por Ley 1/1999, de 17 de febrero, que entró en vigor el 7 de marzo (art. 3.5, y su disposición final segunda); por tanto, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda (no de Arquitectura y Vivienda) no ostentará competencia al respecto cuando el presente proyecto de reglamento se convierta en norma, por lo que la modificación competencial debe ser tenida en cuenta.

Junto a esta alteración sobrevenida, debe considerarse la circunstancia de que el Instituto de Vivienda y Suelo se configura como organismo autónomo de carácter comercial y financiero (art. 1, párrafo primero de la Ley 1/1999), lo cual significa atribuirle la condición estatutaria de Administración Pública (art. 2º.2 de la Ley 30/1992), a la que además, se dota de un conjunto de recursos constitutivos de una Hacienda particular entre los que, lógicamente, estarían los derechos dimanantes de la explotación del parque de viviendas (art. 14 de la Ley 1/1999 y 68 de la Ley 1/1988).

En esa situación tales derechos no serían, en sentido estricto, de la Comunidad Autónoma, por lo que la habilitación al reglamento del artículo 3.1,b) de la Ley 8/1996 no es el cauce adecuado para incluirlos en el proyecto, sino el apartado c) de ese mismo precepto. Ello implica la conveniencia de completar la regulación incluyendo mayores previsiones sobre la encomienda que se ha previsto, tales como la forma de su instrumentación, plazo de vigencia y alcance de la misma, siguiendo la pauta que establece el artículo 15 de la Ley 30/1992, especialmente en su apartado 3.

3ª) La recaudación que realiza la Agencia es de los derechos que constituyen el haber de la Comunidad Autónoma o de los organismos que con ella la tengan convenida, siendo los "recibos" sólo el instrumento de acreditación de aquel derecho, cuestión de ajuste técnico que el proyecto debería tener en cuenta.

III. En todo lo demás, el proyecto no produce innovación alguna del ordenamiento al limitarse a reproducir la redacción del artículo 3 de la Ley 8/1996, reiteración que, en cierto aspecto, es excesiva e inconveniente. Nos referimos al último inciso del artículo 1.2,b), que llega a reiterar la remisión al reglamento que realiza la ley, previsión ésta que carece de apoyo legal.

La potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, tanto en su atribución genérica (art. 21.4)

de la Ley 1/1988), como en la específica de éste caso (art. 1.2,b) de la Ley 8/1996), es de disposición legal, quedando por ello vedado al reglamento efectuar remisiones, que serían de segundo grado, a otros reglamentos.
Es posible que la técnica normativa utilizada respecto al artículo 1 del proyecto haya consistido en reunir íntegramente las funciones de la Agencia en un solo texto para permitir una visión conjunta de ellas. Nada hay que oponer a tal modo de concepción normativa, siempre y cuando no se oscurezca el origen de los preceptos y se distingan los que provienen de la ley de aquéllos que son netamente reglamentarios, distinción que puede practicarse mediante llamadas concretas al precepto legal que se reproduce que dejen constancia de tal reiteración. Esta observación es plenamente sostenible respecto de los apartados a), c), d) y e) del artículo 1.2 del proyecto.
Una segunda remisión al desarrollo reglamentario se contiene en la Ley 8/1996, artículo 5,d), según el cual, corresponde al Presidente de la Agencia ejercer, junto a las concretas funciones que el precepto cita en los apartados a), b) y c), aquéllas que "le atribuyan las normas reglamentarias de desarrollo de la presente Ley". El proyecto ha prescindido, en este caso, de efectuar desarrollo alguno.
TERCERA.- El desarrollo del régimen jurídico de la Agencia al amparo del artículo 66.3 de la Ley 1/1988.
La segunda gran cobertura del proyecto de reglamento es la que proporciona el artículo 66.3 de la Ley 1/1988 al indicar que corresponde al Consejo de Gobierno desarrollar, mediante Decreto, el "régimen jurídico de cada Organismo Autónomo establecido en su Ley de creación", resultando preciso para abordar el análisis de tal previsión, primero, identificar el ámbito de la expresión "régimen jurídico" y, segundo, reseñar las líneas definidas al respecto por la Ley 8/1996 con el fin de esclarecer aquéllo que debe ser objeto de desarrollo, a saber:
I. El concepto de régimen jurídico del que debe partirse, a juicio de éste Consejo, debe ser amplio, al no estar aquí condicionado por la interrelación con el procedimiento administrativo común, como ocurriría con el ámbito que habría de ser tenido en cuenta si se tratase de una aplicación directa del artículo 149.1.18 de la Constitución. De otra parte, el fin que cabe entender pretendido por la Ley 1/1988, con esa previsión de desarrollo, debe ser completar el estatuto jurídico del organismo autónomo, huyendo de regulaciones parciales que, de una parte, restarían coherencia al conjunto normativo y, de otra, difuminarían ese estatuto jurídico que, en tanto excepción al sistema ordinario de organización administrativa, debe ser lo más explícito posible.
También es éste el sentido que la propia Ley 30/1992 busca para la expresión régimen jurídico, en cuanto el mismo debe "trascender a las reglas de funcionamiento interno" (Exp. de Mot. apartado 3, párrafo cuarto), y así lo ha entendido la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, al calificar a los Reales Decretos de desarrollo del régimen jurídico de los Organismos Autónomos, como Estatutos, y atribuirles habilitación para regular un variado elenco de materias (arts. 61 y 62).
II. La Ley 8/1996, cuando creó el Organismo Autónomo Agencia Regional de Recaudación, estableció las bases de su organización (Título II, arts. 4 a 6), el régimen de personal (Título III, arts. 8 y 9), los recursos y reclamaciones (Título IV, art. 10) y el régimen patrimonial, presupuestario y de contratación (Título V, arts. 11 a 15), siendo éstas, pues, las materias susceptibles de ser objeto de desarrollo.
III. La opción por la que se ha decantado el proyecto ha sido asumir, sólo, el desarrollo de la organización (la llamada estructura orgánica) renunciando a realizarlo respecto a los restantes contenidos legales.
CUARTA.- El desarrollo de las bases generales de su organización.

El proyecto dedica los artículos 2 a 9 a regular la organización de la Agencia, pudiendo distinguirse previsiones respecto a órganos directivos (arts. 2 a 4) y a restantes unidades administrativas (arts. 5 a 9).

I. Organos directivos. Se configura como tales a la Dirección de la Agencia y a la Secretaría General Técnica. Lo primero que cabe observar es que en la Ley 8/1996 ambos órganos tienen la consideración de "rectores" y no de "directivos", y que mientras la Ley otorga también al Presidente el calificativo antedicho, el proyecto omite toda referencia a éste último.

En este aspecto general cabe entender correcta la opción, en la medida en que, al margen del alcance semántico de los términos, no parece acertado englobar bajo una misma calificación a órganos tan dispares. Es congruente distinguir, dentro de la jerarquía, entre órganos superiores y directivos, como hace la LOFAGE, siendo lógico que el Presidente figure con preeminencia sobre los directivos, ya que así lo ha previsto la Ley 8/1996, al decir que le corresponde " la superior dirección de la Agencia" (art.5,a). Correlativamente, corresponde al Director "dirigir el funcionamiento de los servicios de la Agencia (art. 3.2,q) del Proyecto) y al Secretario General Técnico dirigir el funcionamiento ordinario de tales servicios (art. 7,d) de la Ley 8/1996).

II. Respecto a la regulación que se hace de las atribuciones del Director de la Agencia en el art. 3.2 del Proyecto, parece, con carácter global, que la enumeración de las mismas es excesivamente prolija, resulta en algunos casos innecesaria -apartados n) y r)- y otras están en el mismo artículo reiteradas -apartados f) , g), i) y l)-. Por ello, cabe recomendar una revisión de las mismas que depure el sentido material de lo expresado y lo ajuste a lo que realmente pueda entenderse precisado de concreción dentro del genérico campo de actuación que se reconoce al titular del órgano en el ámbito de la "dirección, gestión, control y supervisión de todas las actividades de la Agencia".

III. El Secretario General Técnico no es objeto en el Proyecto de una regulación detallada, como lo es el Director, sino que el diseño de sus atribuciones consiste, básicamente, en reiterar lo expresado para tal figura en el artículo 7 de la Ley 8/1996. La aportación reglamentaria se limita a atribuirle "la coordinación de los servicios y actividades de la Agencia", expresión que no ayuda a perfilar los verdaderos contornos de la figura si se contrasta lo así previsto con lo que dispone el artículo 18 de la Ley 30/1992, en el que la coordinación es un principio de actuación horizontal y recíproco, no jerárquico y unilateral. La verdadera operatividad del órgano requiere una mejor definición del contenido de sus facultades, ya que, de otro modo, no cumple el mandato de desarrollo de régimen jurídico que se contiene en la Ley 1/1988, artículo 66.3.

IV. En cuanto a las unidades recaudatorias de la Agencia, previstas en los artículos 5 y 6 del Proyecto, no hay nada particular que se deba aquí decir, salvo observar que se ha pretendido, en cierto sentido, trasladar a la especificidad propia del Organismo Autónomo el conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos recaudatorios en el Reglamento General de esa función, siendo contradictorio con ello que, al mismo tiempo, se reconozcan competencias sobre gestión, liquidación e inspección de tributos y demás ingresos de derecho público (art. 6,c), cuando las técnicas administrativas en este orden difieren esencialmente de las recaudatorias y es tradicional en toda organización tributaria su separación orgánica respecto a los órganos estrictamente recaudatorios; cierto que aparece tal previsión reglamentaria bajo el pie forzado del artículo 3,c) de la Ley 8/1996, pero no deja de ser un elemento extraño en el sistema que tampoco es de necesaria inclusión en la Agencia, al quedar diferido a una previsión reglamentaria que debe ser específica, fin no cumplido por el presente reglamento. En cualquier caso, debería excluirse la atribución al Servicio de Recaudación de competencias ajenas al ámbito material recogido en su denominación, o bien ajustar esta al contenido real de sus funciones.

QUINTA.- Disposiciones derogatorias y finales.

I. La disposición derogatoria única del proyecto, con un contenido de alcance general, dirige su efecto hacia «cuantas disposiciones de igual o inferior rango» se opongan al mismo. Ya ha quedado dicho que la Orden de 18 de abril de 1994, sobre tramitación de reintegros, se ve afectada por lo dispuesto en el proyecto, en los términos recogidos en la Consideración Segunda, lo que conduce a aconsejar que se refleje con claridad tanto el precepto allí glosado como el alcance de la derogatoria respecto de tal Orden.

De una manera directa resulta afectado por el contenido del proyecto el Decreto 60/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, en especial su artículo 12 referido a la Dirección General de Tributos, en la que se situaron las competencias de recaudación, confiriendo al Director General de la misma un conjunto de atribuciones a tal fin que ahora deben ser objeto de depuración y, en lo que resulte necesario, eliminadas de aquel Decreto.

II.- La disposición final primera presenta, en sus dos apartados, cuestiones de interés relevante, dado que articulan habilitaciones reglamentarias de orden inferior y de alcance muy amplio merecedoras de observaciones.

1. El primer apartado remite al Consejero de Economía y Hacienda para que dicte «cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución» del Decreto proyectado, remisión que, a juicio de este Consejo, ni es posible en cuanto a lo primero, ni necesaria en cuanto a lo segundo.

No es posible en cuanto a lo primero porque trasladar a la potestad del Consejero el íntegro desarrollo del reglamento, sin restricciones, supone conculcar limitaciones propias de la institución con reflejo en las normas vigentes, que prohiben la delegación de la potestad reglamentaria (art. 61.3, b, Ley 1/1988, y 13.2, b, Ley 30/92), al ser ésta originariamente del Consejo de Gobierno (art. 32.1 del EA) y sólo por derivación de los Consejeros cuando les esté específicamente atribuída (art. 49,d, de la Ley 1/1988). La especificidad aludida huye, pues, de generalizaciones ilimitadas y el conjunto de lo dicho permite concluir que la remisión de un reglamento del Consejo de Gobierno a otro de segundo grado no está prohibida siempre que se configure de forma puntual y particularizada, esto es, sin que se advierta peligro de abdicación o vaciamiento de la potestad que corresponde al Consejo de Gobierno.

En tal sentido, concretar la potestad reglamentaria del Consejero en un mandato puntual y particularizado para el desarrollo objetivo de aspectos accesorios, es una necesidad tendente a conciliar el texto que se proyecta con el límite infranqueable que para él debe suponer la Ley.

La segunda de las habilitaciones aquí contenidas, que concierne a la potestad del Consejero para la ejecución del Decreto, es innecesaria por que tal potestad ya le viene reconocida por el artículo 49 de la Ley 1/1988, ya sea en su componente de dictar circulares e instrucciones (apartado d), ya sea como consecuencia del poder de dirección, gestión e inspección de la Consejería (apartado b).

2. El segundo apartado encomienda al mismo Consejero realizar cuantas actuaciones presupuestarias sean necesarias para la ejecución y desarrollo del presente Decreto. Tal disposición choca frontalmente con normas de rango superior a las que no puede afectar. La Ley 3/1990, ya citada, dedica el artículo 9 a determinar las atribuciones del Consejero de Hacienda en materia presupuestaria, y el Capítulo Segundo (los créditos y sus modificaciones) a configurar un régimen jurídico de actuaciones presupuestarias que ya reconoce competencias al expresado Consejero (especialmente en el art. 41). Por tanto esta disposición, o bien abunda en reconocer al Consejero competencias que ya tiene reconocidas por la Ley, haciéndose así innecesaria, o bien le concede otras competencias más allá de las otorgadas por la Ley 3/1990, convirtiéndose así en ilegal. Si además se advierte que con ella no se

consigue fin práctico alguno, procede aconsejar su eliminación del texto.

SEXTA.- Observaciones de estilo.

En consideraciones anteriores de este dictamen se ha referido el Consejo Jurídico a la conveniencia de repasar la redacción de concretos preceptos con el fin de atemperar la literalidad expresada a unos parámetros, no ya de mayor corrección técnica sino de mejor exposición lógica, observación que realizábamos respecto a los artículos 6, 7 y 8. En el primero de ellos se utilizan expresiones innecesarias, como la de «materializar» la gestión, y se contienen referencias inexactas a órganos estatales (Agencia Estatal Tributaria). En el 7 se alude a la competencia sobre «expedientes de modificación presupuestaria» sin concretar el elemento funcional de la misma, y en el 8 se emplea el verbo "ejecutar" en relación al cumplimiento de fallos y sentencias de manera impropia, queriéndose en realidad referir a tramitar la ejecución, porque ésta corresponde al órgano cuyo acto haya sido objeto del fallo o sentencia.

En relación con tales ejemplos entiende el Consejo que debe llamar la atención de los órganos que intervienen en la tramitación del proyecto para que su redacción final alcance la precisión que quienes han de aprobarlo y aplicarlo necesitan.

En virtud de todo ello, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno, debe incorporarse al expediente el informe preceptivo que corresponde emitir al Secretario General de la Consejería de Presidencia en aplicación del artículo 50.2, h, de la Ley 1/1988, de 7 de enero; también debe incorporarse una memoria económica actualizada que contemple los créditos del presupuesto vigente, y el informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas exigido por el artículo 47.2 de la misma Ley 1/1988.

SEGUNDA.- La redacción del artículo 1.2, b) del proyecto debe aclarar sus efectos respecto a la Orden de 18 de abril de 1994 y armonizarse con los requerimientos competenciales y sustantivos propios de la Ley regional 1/1999, de 7 de febrero, que creó el Instituto de la Vivienda y Suelo, en los términos expresados en la Consideración Segunda.

TERCERA.- Las remisiones a la potestad reglamentaria del Consejero de Economía y Hacienda realizadas en la Disposición Final Primera son contrarias al Ordenamiento si no se modifican en el sentido expresado en la Consideración Quinta. La disposición derogatoria debe acometer la concreta determinación de las normas que quedan afectadas por el proyecto.

CUARTA.- El proyecto realiza un desarrollo mínimo de las bases de organización de la Agencia Regional de Recaudación previstas en la Ley regional 8/1996, suficiente para que, subsanadas las anteriores deficiencias, pueda ser elevado a la consideración del Consejo de Gobierno, recomendándose, además, depurar la redacción de sus preceptos en los términos expresados en la Consideración Sexta.

No obstante, V.E. resolverá.