



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE APRUEBA EL PROGRAMA ESTADÍSTICO ANUAL DE 2017

104/2017 DDLCN - IL

I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección General del Organismo Autónomo administrativo Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, con fecha 28 de septiembre de 2017, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, a través del Departamento de Hacienda y Economía, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de Decreto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

En conexión con lo anterior, el artículo 14.1.c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, es habilitador de la competencia para la emisión del presente informe, ya que dicho artículo asigna a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo el control interno de legalidad de, entre otros, los proyectos de disposiciones reglamentarias de contenido normativo que no estén reservados a la Comisión Jurídica de Euskadi.

En este sentido y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de nuestra Comunidad Autónoma, hemos de tomar en consideración que los Programas Estadísticos Anuales han de ser aprobados por Decreto del Gobierno Vasco. En todo caso, pese a dicha consideración como una disposición dictada por el Ejecutivo autonómico en desarrollo y ejecución de una Ley del Parlamento Vasco (en concreto, de la Ley 3/2014, de 13

de noviembre, que aprobó el Plan Vasco de Estadística para el periodo 2014-2017), ha venido siendo tradicional en los ejercicios anteriores no considerar preceptiva la consulta y el consiguiente dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, ex artículo 3.1.c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre. La interpretación que necesariamente ha de efectuarse es que, pese a la fórmula que se utiliza en el artículo 3.2 de la Ley 3/2014, cuando menciona de forma expresa *el desarrollo y ejecución de la ley*, el componente principal del proyecto es organizativo, como luego analizaremos, por lo que quedaría el proyecto fuera del ámbito de actuación de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, fundamentando dicha conclusión en los pronunciamientos de dicho órgano al respecto, como es por ejemplo el recogido en su Dictamen nº 77/2002, el cual apela a la distinción doctrinal entre reglamentos ejecutivos y organizativos o autónomos.

Finalmente, procede hacer referencia a lo dispuesto en los artículos 9 y 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que asignan al Servicio Jurídico Central la emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, cuando no corresponda el dictamen al citado órgano superior consultivo.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

El proyecto remitido viene a sustituir al Decreto 73/2016, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual de 2016 (BOPV nº 92, de 17 de mayo de 2016), que recogía el conjunto de operaciones estadísticas a realizar en ese ejercicio. La Disposición Final segunda del citado Decreto extendía su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016, si bien señalaba igualmente que en el caso de no haberse aprobado un nuevo Programa Estadístico anual al vencimiento del mismo, **éste quedaba automáticamente prorrogado hasta la entrada de un nuevo Programa**, excepto en lo relativo a aquellas actuaciones estadísticas que debían excluirse en cuanto que estaban sometidas a un plazo específico para su realización (así lo establecía igualmente el artículo 7.2 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la versión dada por la corrección de errores).

Por consiguiente, habida cuenta de la tramitación tardía del nuevo Programa, muchas de las actuaciones estadísticas que se están realizando en el presente ejercicio o, incluso si ya han finalizado, responden necesariamente a lo recogido en el Programa Estadístico de 2016. Por ese

motivo, en la memoria justificativa del Organismo promotor de la iniciativa, pese a señalar que se han incluido tres operaciones estadísticas más, se debía haber examinado con mayor detalle esta circunstancia, para así confirmar la coherencia de lo realizado durante los diez primeros meses de 2017 con lo previsto en el Programa Anual de este ejercicio que ahora se aprueba. Hay que tener en cuenta además que, aunque el Decreto proyectado aprueba todas las operaciones a realizar en 2017, en realidad entrará en vigor con su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, ya que hasta ese momento se encontrará en vigor el prorrogado Programa Estadístico de 2016.

Señalado lo anterior, en especial en relación con la memoria justificativa, se constata que, además de la solicitud de informe y del proyecto de Decreto de referencia, el expediente remitido consta de Órdenes de inicio y aprobatoria del Consejero de Hacienda y Finanzas, así como de los informes preceptivos, de la (1) Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Finanzas, (2) Memoria Económica del Director General del EUSTAT, (3) Memoria Justificativa del mismo Director General, (4) Informe de Impacto en función de género, (5) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, (6) Informe de Agencia Vasca de Protección de Datos, (7) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, (8) Informe de Euskal Estatistika Batzordea/Comisión Vasca de Estadística e (9) Informe de Euskal Estatistika Kontseilua/Consejo Vasco de Estadística.

En general, tal y como se preveía en la Orden de inicio, el proyecto se ajusta en lo relativo a su elaboración a lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

III. LEGALIDAD

Como ya hemos puesto de manifiesto, el proyecto normativo objeto de informe de legalidad acomete el desarrollo y la ejecución de lo dispuesto en la Ley 3/2014, de 13 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2014-2017, en lo que al año 2017 se refiere, para lo cual relaciona el conjunto de operaciones estadísticas a realizar en dicho ejercicio por la organización estadística vasca.

Por consiguiente, procede en este trámite de control de legalidad efectuar un breve análisis respecto de la naturaleza jurídica del Decreto tramitado, si bien cabe señalar de entrada

que no todas las disposiciones que adopta el Gobierno, con forma de Decreto, han de tener la consideración de disposiciones de carácter reglamentario, tal y como en ese sentido lo establece el artículo 65 de la Ley de Gobierno.

Para ello, debemos recordar que el artículo 7.1 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, se limita a definir los Programas Estadísticos anuales **como el instrumento de desarrollo y ejecución del Plan Vasco de Estadística durante los años de vigencia de éste**, por lo tanto, sin pronunciarse de forma nítida respecto de su naturaleza jurídica.

No es el caso de la Ley 3/2014, de 13 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2014-2017, la cual, pese a su vigencia temporal, sí incluye un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión. Así, su artículo 3.2 dispone que los programas estadísticos anuales que se aprueben en desarrollo y ejecución del Plan **formarán parte de las disposiciones reglamentarias** a que se refiere el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por consiguiente, podemos constatar en este trámite que la Ley de vigencia temporal aprobatoria del Plan para cuatro años modifica o, al menos, complementa la primigenia Ley 4/1986, ya que del texto de ésta sería cuando menos cuestionable que se pudiera extraer tal conclusión sobre la naturaleza jurídica de los Programas Estadísticos.

Sobre algunos de los contenidos de la Ley 3/2014, de 13 de noviembre, procede hacer referencia al Dictamen nº 179/2013, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, emitido en fecha 27 de noviembre de 2013, en el que señalaba lo siguiente en referencia a otros aspectos de la Ley, aunque bien podría extenderse a lo que aquí se examina: *“En todo caso, en tanto que estas disposiciones pasan a formar parte del régimen sustantivo que rige en materia estadística, teniendo una vocación de permanencia a lo largo de los diferentes planes, inclusive reforzada (no en vano forma parte del contenido del derecho fundamental de libertad ideológica, religiosa y de culto protegido por la CE), la Comisión entiende que se debería reflexionar sobre si pudieran encontrar una mejor ubicación en la LE y no en una ley de vigencia temporal como lo es la ley que aprueba al Plan Vasco de Estadística 2014-2017”*.

Por consiguiente, debe entenderse que el órgano superior consultivo sugiere que se considere la posibilidad de que, con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley aprobatorio del nuevo Plan cuatrienal 2018-2021, se proceda igualmente a modificar la Ley 4/1986, para incluir en ella aquellos aspectos sustantivos que han de regularse de forma permanente y no temporal.

En esa relaboración de la estructura normativa existente en la Comunidad Autónoma de Euskadi en el ámbito de la estadística, podría incluso pensarse en analizar la regulación a efectuar del Registro del personal estadístico.

En todo caso, limitándonos al objeto del presente informe, con ocasión de la tramitación de la modificación de la Ley 4/1986 que se propone, se debería abordar también de forma definitiva la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de los Decretos aprobatorios de los Programas Estadísticos anuales, para que dicha calificación no dependiese de una norma temporal.

La definitiva conclusión que se adopte sobre este punto, es decir la decisión sobre su carácter reglamentario o no de los Programas Estadísticos anuales, tendría igualmente incidencia en los trámites a realizar para su aprobación, en relación con lo dispuesto en la Ley 8/2013, de 22 de diciembre, y también en las instancias que habrían de controlar la legalidad de los mismos, tanto en virtud de lo establecido en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, como en lo dispuesto en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Entre tanto, teniendo en cuenta el hecho de que nos encontramos en el último año del Plan Vasco de Estadística 2014-2017, **parece razonable mantener el criterio mantenido en años anteriores respecto de su consideración como disposiciones reglamentarias**, emitiendo así por esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Autonómico, a través del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, el correspondiente informe de legalidad respecto del proyecto de Decreto presentado, en la consideración como decimos del carácter reglamentario del mismo, pero sin que sea preceptivo el informe de la Comisión Jurídica de Euskadi por las razones también expuestas en un apartado anterior de este informe.

Puede ayudar a abordar el análisis sobre la naturaleza jurídica de estos Decretos aprobatorios de los Programas Estadísticos anuales el examen de su contenido, cuyo aspecto más relevante lo encontramos en su artículo 1, que dispone que su objeto no es otro que aprobar el conjunto de operaciones estadísticas a realizar en el ejercicio 2017, tal y como se recoge en sus Anexos.

Así, sin perjuicio de lo señalado sobre la entrada en vigor del proyecto de Decreto, estos Anexos contienen el conjunto de operaciones estadísticas que resultan aprobadas, a cada una de las cuales dedica una ficha en la que se especifica su denominación, objetivos genéricos, ámbito territorial, disponibilidad de resultados, unidades de información y otros datos relativos a

la misma. Previamente, el Anexo I incluye una serie de áreas temáticas a las que corresponderán cada una de las operaciones y, con el objeto de facilitar la búsqueda de las fichas, un listado de las mismas según el código correlativo de las operaciones, compuesto de seis dígitos, de los cuales los dos primeros identifican al área temática. Creemos que se ha ganado en claridad al distribuir los dos primeros contenidos -áreas temáticas y listados por código correlativo de las operaciones- en un primer anexo, en atención a su finalidad de servir de guía e índice, y dejar para el segundo el conjunto de fichas de las operaciones.

Junto con la descripción de las operaciones estadísticas a realizar, el proyecto incluye otros mandatos que **reforzarían el carácter organizativo del mismo**. Así, procede detenerse, en primer lugar, en el artículo 3 del proyecto, el cual concreta y desarrolla la competencia prevista en el artículo 29.a) de la referida Ley 4/1986, respecto de la publicación y difusión de los resultados incluidos en los programas estadísticos anuales, haciendo constar que éstos se difundirán a través de la página web del Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística. También mantiene, al igual que en ejercicios anteriores, el mandato relativo a la difusión de los resultados de las estadísticas que son responsabilidad de cada Departamento en los apartados de estadística oficial de cada portal departamental.

El proyecto de Decreto vuelve a recoger, asimismo, en su artículo 4 la necesidad de enviar a Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística por parte de los organismos de las Administraciones Públicas Vascas de una copia de la información que éstos suministren a efectos estadísticos a otros organismos de la Administración del Estado, obligación que se fundamenta en el principio 9 del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, del que resulta la necesidad de compartir datos entre las autoridades estadísticas para evitar la multiplicación de encuestas.

IV. CONCLUSIÓN

Por todo lo antedicho consideramos que el Proyecto de Decreto objeto del presente informe es conforme a la legalidad, si bien con las observaciones formuladas a lo largo del mismo, sometiendo expresamente en todo caso este criterio a cualquier otro mejor fundado en Derecho.