



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNU SAILA
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE APRUEBA EL PROGRAMA ESTADÍSTICO ANUAL DE 2022

2/2022 IL - DDLCN

I. ANTECEDENTES JURIDICOS Y DOCUMENTACIÓN

Por la Dirección General del Organismo Autónomo administrativo Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística 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 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En relación ambos, con el artículo 7.1. i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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, y con el artículo 15.1 a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

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 la Comunidad Autónoma de Euskadi, 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 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022), ha venido siendo tradicional, en 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.

Por ello han de recordarse las consideraciones que al respecto se realizaron en el Informe de esta Dirección 104/2017 elaborado en relación al proyecto de Decreto por el que se aprobaba el Programa Estadístico Anual para el año 2017.

Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 VITORIA-GASTEIZ
Telf. 945 118630



Se ponía de manifiesto en el mismo que el proyecto normativo objeto de aquel informe de legalidad acometía 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 refería, para lo cual relacionaba el conjunto de operaciones estadísticas a realizar en dicho ejercicio por la organización estadística vasca (como ahora el que nos ocupa para el año 2022 en desarrollo y ejecución de la Ley 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022). Y se realizaba, a continuación, un breve análisis respecto de la naturaleza jurídica del Decreto tramitado, señalando al respecto 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. Por ello, se recordaba 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.

Para aquel caso, la Ley 3/2014, de 13 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2014-2017, pese a su vigencia temporal, sí incluía un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión (como ahora la Ley 8/2019). 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 se puede defender 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 las diferentes Leyes de Planes Vascos de Estadística los Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora, Dictámenes 61/2010, 179/2013 y 135/2018 señalaban 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"*.

Por consiguiente, debe entenderse que el órgano superior consultivo sugería que se considerara la posibilidad de que, con ocasión de la tramitación de la Ley aprobatoria del Plan cuatrienal 2019-2022, se procediera igualmente a modificar la Ley 4/1986, para incluir en ella aquellos aspectos sustantivos que han de regularse de forma permanente y no temporal. Se podía, en dicho sentido, haber abordado 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. Es decir, se podía haber adoptado una decisión sobre el carácter reglamentario o no de los Programas Estadísticos anuales, que hubiera tenido igualmente incidencia en los trámites a realizar para su aprobación, en relación con lo dispuesto en la Ley 8/2003, 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.

Sin embargo, dado que la Ley 4/1986 no ha sido expresamente modificada en este punto con ocasión de la aprobación de la reciente Ley 8/2019 aprobatoria del PVE 2019-2022, a pesar de las recomendaciones en tal sentido de la Comisión Jurídica Asesora, y que mantiene en su art. 3.2 la misma redacción que en periodos anteriores, parece razonable sostener 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.

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.

El proyecto remitido viene a sustituir al Decreto 191/2021, de 27 de julio de 2021, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual de 2021 (BOPV nº 160, de 12 de agosto de 2021), que recogía el conjunto de operaciones estadísticas a realizar en ese ejercicio.

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 Economía, así como de los informes preceptivos, (1) Informe de la Asesoría Jurídica del Eustat, (2) Memoria Económica del Director General del EUSTAT, (3) Memoria Justificativa del mismo Director General, (4) Informe de Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía (5), Informe de Impacto en función de género, (6) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, (7) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, (8) Informe de Euskal Estatistika Batzordea/Comisión Vasca de Estadística, (9) Informe de Euskal Estatistika Kontseilua/Consejo Vasco de Estadística e (10) Informe de Agencia Vasca de Protección de Datos.

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 se ha puesto de manifiesto más arriba, el proyecto normativo objeto de informe de legalidad acomete el desarrollo y la ejecución de lo dispuesto en la Ley 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022 en lo que al año 2022 se refiere, para lo cual relaciona el conjunto de operaciones estadísticas a realizar en dicho ejercicio por la organización estadística vasca.

El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración consta, además de una parte expositiva, de 4 artículos, tres disposiciones finales y cuatro Anexos en los que se recogen las operaciones estadísticas a las que nos hemos referido.

La parte expositiva expresa de manera sucinta las finalidades perseguidas, los principios inspiradores y los fundamentos legales y razones que aconsejan su aprobación.

La parte dispositiva se compone de cuatro artículos. El primero dispone la aprobación misma del programa, conformado por el conjunto de operaciones contenidas en los Anexos.

El segundo, con expresa cita del artículo 10.2 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece la obligatoriedad de respuesta para quienes figuran como informantes en la ficha individualizada de cada operación estadística.

Es cierto, como expresa el último párrafo de la Memoria elaborada por el Organismo Autónomo, que “El proyecto de Decreto no presenta variaciones en la redacción del articulado respecto del último Programa aprobado para 2021”, tampoco por lo tanto en este artículo 2 del proyecto relativo a la “obligatoriedad de la respuesta”.

Pero no lo es menos que lo que sí ha cambiado respecto al Plan Vasco de Estadística 2014-2017 ha sido el contexto normativo en el que habrá de desenvolverse el Decreto proyectado, y lo ha hecho además de manera relevante para el punto que ahora nos ocupa.

Nos referimos, evidentemente, a la modificación del artículo 10 de la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, operada por la Disposición Final Primera de la Ley 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022, que trae causa del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), que es aplicable desde el 25 de mayo de 2018 (artículo 99.2) y (aunque no se cite de manera expresa en la Ley 8/2019) de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Como la propia Exposición de Motivos de dicha Ley 8/2019 expresa, con dicha modificación “...se adapta el artículo 10 a la normativa sobre protección de datos de carácter personal y a los principios del Código de Buenas Prácticas en las Estadísticas Europeas adoptado por el Comité del Programa Estadístico el 24 de febrero de 2005 en cuanto al acceso, utilización e integración de los datos de los registros administrativos con el fin de reducir la carga a los informantes.”

Teniendo en cuenta tal modificación legislativa, y aunque, efectivamente, la redacción del articulado del proyecto no ha variado respecto a la del anterior de 2021, la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos, de la Ley Orgánica 5/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y del artículo 10 de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ofrecen un contexto normativo novedoso que requiere un análisis de la obligatoriedad de la respuesta a la que se refiere el artículo 2 del proyecto, que se acomode a la normativa de protección de datos así adaptada por la nueva redacción del artículo 10 de la Ley de Estadística operada por la Ley 8/2019 .

Dicho análisis encuentra respuesta en extenso por el Dictamen nº 135/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi elaborado con ocasión del Anteproyecto de Ley del Plan Vasco de Estadística 2018-2022, sin que resulte necesario (porque sin duda el Organismo Autónomo proponente es conocedor de las vertidas en dicho Dictamen), reproducir ahora sus consideraciones. Las cuales, a nuestro juicio, han encontrado acomodo y reflejo en el apartado 3

del artículo 10 de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la redacción dada por dicha la Ley 8/2019.

Por ello, pudiera resultar conveniente hacer referencia expresa, en el artículo 2 del Decreto, no solo al artículo 10.2 de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sino también a dicho artículo 10.3. Máxime, cuando ni el proyecto remitido contiene mención alguna al Reglamento General de Protección de Datos o a la Ley Orgánica 5/2018 (muy especialmente a su artículo 25 "Tratamiento de datos en el ámbito de la función estadística pública"), ni la Ley 8/2019, de 27 de junio, del Plan Vasco de Estadística 2019-2022, de la cual el proyecto sometido a informe constituye desarrollo y ejecución, contiene precepto parecido al que otras Leyes de Planes Vascos de Estadística recogían en relación con el suministro de determinados tipos de datos de carácter personal (por ejemplo, apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 3/2014 del Plan para 2014-2017).

Efectivamente, a pesar de que en la exposición de motivos de la Ley 8/2019 se exprese que *"El artículo 4 establece la obligación de las diversas entidades, personas físicas y personas jurídicas de suministrar la información requerida para la elaboración de las estadísticas reguladas en este plan. Dentro de esta información se encuadran las llamadas «categorías especiales de datos personales» a que se refiere el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE"*, es lo cierto que el apartado 2 del artículo 4 de dicha Ley solo se refiere a que dicha obligación de los informantes *"... deberá respetar la normativa vigente y aplicable en materia de protección de datos de carácter personal"*, sin mención expresa a dichas "categorías especiales".

Dicha mención al artículo 10.3, explicaría además la obligación de suministrar información por parte de las entidades a las que se refiere el artículo 10.2 de la Ley de Estadística de la CAE al que se remite el artículo 2 del proyecto, porque el derecho del EUSTAT, y el resto de los integrantes de la organización estadística, a obtener los datos contenidos en todos los registros y ficheros administrativos sin demora y gratuitamente, incluidos datos personales identificados (artículo 10.4 de la Ley de Estadística de la CAE), y el correspondiente deber de las entidades responsables de dichos ficheros y registros, lo sería también en los términos de dicho artículo 10.3 de la Ley de Estadística y los correspondientes preceptos de la normativa de protección de datos a los que dicho 10.3 se remite.

El artículo tercero, en su apartado 1., concreta y desarrolla, por una parte, la competencia prevista en el art. 29.1 a), tercero de la Ley 4/1986 -en su nueva redacción, dada por la Ley 8/2019- respecto de la publicación y difusión de los resultados incluidos en los programas estadísticos anuales, haciendo constar que estos se difundirán a través de la página web del Euskal Estatistika-Erakundea/ Instituto Vasco de Estadística y habrá de publicarse en el BOPV la existencia de dichos resultados.

Por otra, prevé que, además, los resultados de las estadísticas responsabilidad de cada Departamento se publicarán y difundirán en sus portales departamentales, previa comunicación de su contenido al Euskal Estatistika-Erakundea / Instituto Vasco de Estadística. De conformidad con lo manifestado por el Informe de Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía sería recomendable la sustitución del término "responsabilidad" por el término competencia, en coherencia con el art. 33.2. e), de la Ley 4/1986 -en su nueva redacción, dada por la Ley 8/2019-.

Asimismo, tal y como manifiesta el informe de Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía, en el citado apartado 1., se debería de dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo 29.a) tercero respecto a que la difusión que incumbe al Euskal Estadistika-Erakundea/Instituto Vasco de Estadística se lleve a cabo "haciendo constar explícitamente, en su caso, la participación de órganos o Entes distintos al Instituto".

El artículo 4 establece la necesidad de enviar a Euskal Estadistika-Erakundea/Instituto Vasco de Estadística por parte de los organismos de las Administraciones Públicas Vascas una copia de la información que estos suministren a efectos estadísticos a otros organismos de la Administración del Estado. Al respecto del literal de dicho artículo, compartimos la recomendación del informe de Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía, que señala que sería conveniente reflejar el nombre completo de la Comunidad Autónoma de Euskadi y no únicamente indicar C.A. de Euskadi.

Lo regulado en ese artículo 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, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 3.3 de la Ley 8/2019. Este artículo, al igual que su equivalente en la Ley del PVE precedente, señala que la actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi habrá de tener en cuenta los principios del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas previstas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades de los estados miembros de la Comunidad, y en la Recomendación de la Comisión relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades de los estados miembros y de la Comunidad (COM 2005, 217 final, de 25 de mayo de 2005).

De la misma manera, dicho artículo encuentra acomodo en el ejercicio de la función de coordinación de las relaciones estadísticas y del suministro de información que al EUSTAT le otorga el artículo 29.1d) de la LEPV, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicho precepto.

En las disposiciones finales se establece un mandato de actuación o complemento normativo, facultando al Consejero de Hacienda y Economía para adoptar, en el marco de sus respectivas competencias, las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto y también una regla sobre la eficacia temporal de la norma (Vigencia y prórroga de la vigencia).

El proyecto se acompaña, en cuanto a estructura en el programa estadístico de este año, de 4 Anexos que contienen la relación de operaciones estadísticas a realizar, 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, de conformidad al art. 7.3. Con el objeto de facilitar la búsqueda de las fichas, el Anexo I recoge el listado de las mismas según el código correlativo de las operaciones, compuesto de seis dígitos. El Anexo II distribuye la relación de operaciones estadísticas por organismo responsable. El Anexo III, por su parte, lo distribuye por áreas temáticas. Y el Anexo IV, finalmente, incluye ya el conjunto de fichas de las operaciones. Los 4 anexos están numerados en caracteres romanos y llevan el título correspondiente, de conformidad con el párrafo 1, Directriz Sexta de las aprobadas en Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.



IV. CONCLUSIÓN.

Por todo lo antedicho consideramos que el Proyecto de Decreto objeto del presente informe, atendidas las observaciones realizadas, es conforme a la legalidad.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a la fecha de la firma electrónica.

El Letrado