



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 8 de enero de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan Estadístico de Canarias 2007-2010 y se modifica la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 472/2006 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Presidente del Gobierno de Canarias recaba de este Consejo, por escrito de 15 de diciembre de 2006, la emisión de preceptivo Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan Estadístico de Canarias 2007-2010 y se modifica la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias (LE), tomado en consideración como tal por el Gobierno en sesión celebrada el 12 de diciembre de 2006.

Esta petición se formula por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, urgencia basada en la necesidad de "presentar el correspondiente Proyecto de Ley en el Parlamento a la mayor brevedad posible al objeto de poder ultimar su tramitación parlamentaria antes de la expiración del actual mandato de la Cámara".

El expediente remitido viene acompañado del preceptivo certificado de los Acuerdos gubernativos adoptados el 12 de diciembre de 2006 de toma en consideración del Anteproyecto y de solicitud por la vía de urgencia del Dictamen a este Consejo. Obran asimismo en las actuaciones, entre otros, la Memoria justificativa (20 de enero de 2005) e informe de acierto y de oportunidad del Instituto Canario de Estadística (12 de julio de 2005). También obran los informes de

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

la Dirección General del Servicio Jurídico (4 de abril de 2006) y de diversos Departamentos administrativos afectados por la norma que se modifica, habiéndose cumplimentado asimismo trámite de información pública (BOC 202/2005, de 14 de octubre); Memoria económica; informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía y Hacienda; informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto; informe sobre Impacto de Género y, finalmente, informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 5 de diciembre de 2006, así como el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 12 de abril de 2006, en cumplimiento del art. 44 de la Ley 1/1983 y art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre.

2. Tal y como este Consejo ha razonado en diversas ocasiones (por todos, DCC 110/2002, de 17 de septiembre), es objetable un aspecto formal de la solicitud de Dictamen que se ha cursado a este Consejo, que atañe al objeto de la misma, un Anteproyecto de Ley, y no, como resulta del parámetro de aplicación, un "Proyecto de Ley", según lo dispuesto en los arts. 1 y 11 de la Ley 5/2002, en concordancia con el art. 44.1 EAC.

Por otra parte, se estima fundada la petición del Dictamen por el procedimiento de urgencia, motivada por el inminente fin de la Legislatura y la conveniencia de que tanto el Plan que se aprueba como la modificación de la Ley entren en vigor antes de que se produzca aquella circunstancia.

II

1. Son dos los objetivos que persigue el Proyecto de Ley. El primero, aprobar el Plan Estadístico de Canarias; el segundo, modificar puntualmente la Ley que le da cobertura.

La aprobación del mencionado Plan no es sino consecuencia de la previsión del art. 27.3 LE según el cual "la elaboración del Plan Estadístico de Canarias corresponde al Gobierno, el cual dará cuenta al Parlamento para su aprobación". La Ley, pues, atribuye a la Cámara la competencia para la aprobación del mencionado Plan, y a ello se procede precisamente mediante la tramitación del presente Proyecto de Ley; más específicamente, su art. 1.

Se debe dejar anotado en este punto que en este Proyecto de Ley se persigue modificar, precisamente, el régimen de competencias de aprobación del mencionado Plan.

El segundo de los objetivos que persigue la norma proyectada es la modificación puntual de la Ley de Estadística, concretamente, sus arts. 12 (principios de interés público), 27.3 (elaboración del Plan por el Gobierno y aprobación por el Parlamento), 39 (carácter del personal estadístico), 49 (responsabilidad del personal estadístico), y 51 (procedimiento y sanciones del personal estadístico).

2. El ámbito material en el que se desenvuelve el Proyecto de Ley es el de la "estadística de interés de la Comunidad Autónoma", en la que se tiene competencia exclusiva (art. 30.23 del Estatuto), lo que la habilita para el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pero con respeto de la competencia del Estado en materia de "estadística para fines estatales" (art. 149.1.31ª de la Constitución).

Respetando este límite, la competencia de la Comunidad es exclusiva tanto formal como materialmente, lo que en este caso no plantea problema alguno de delimitación de sus contornos materiales, pues la materia de que se trata "carece de existencia independiente, hallándose vinculada al resto de las competencias que tenga atribuidas el ente de que se trate a los fines que les sean propios" (STC 154/1998, de 21 de julio). La estadística, pues, es una competencia "instrumental" (STC 67/1996, de 18 de abril) que no tiene función material propia si no es en el contexto de una competencia material a la que sirve a efectos estadísticos, que pueden ser de "información" (SSTC 220/1992, de 11 de diciembre, y 67/1996, de 18 de abril) o "vigilancia" (STC 313/1994, de 24 de noviembre), o incluso servir de instrumento de otros fines instrumentales (como de "inventario", STC 103/1989, de 8 de junio, "censo", STC 154/1998, de 21 de julio, o de "Registro administrativo", STC 225/1993, de 8 de julio).

3. De la lectura de los distintos apartados del Anexo adjunto al Proyecto de Ley en el que se contiene el Plan Estadístico que se pretende aprobar no se aprecia extralimitación alguna de las competencias autonómicas, al incidirse de forma nítida en títulos materiales de indubitada competencia autonómica de conformidad con las previsiones del Estatuto de Autonomía. Incidencia que no tiene que ser exclusiva; basta que sea de interés de la Comunidad, lo que permite someter a la Ley de Estadística de Canarias materias sobre las que la Comunidad ostenta competencias limitadas, por existir bases o títulos horizontales estatales que inciden en la misma.

4. En lo que se refiere a las modificaciones puntuales de la Ley de referencia, las mismas atañen a dos aspectos concretos: el régimen de competencias para la

aprobación del Plan Estadístico, por un lado, y distintos preceptos concernientes al régimen jurídico del personal estadístico, por otro.

No estamos en presencia de una competencia que materialmente sea compartida o concurrente. No hay límites materiales directos que pudieran servir de cauce al curso de la competencia autonómica que se ejerce. No hay competencia estatal que delimite o limite el alcance de la competencia autonómica afectada, siempre que ésta se mueva dentro del “interés de la Comunidad”, expresión, por cierto más amplia que la de *competencia autonómica*, lo que permite que la Ley alcance ámbitos materiales en los que la competencia de la Comunidad no es materialmente exclusiva, sino que confluye con otras del Estado, como son la sanitaria o medioambiental. El límite está en el “interés”, que no puede exceder de las competencias materiales de la Comunidad.

La modificación proyectada, pues, de la vigente Ley tiene un amplio margen de disponibilidad, de modo que su parámetro de delimitación son las posibles competencias del Estado en la materia, “estadística para fines estatales”.

En segundo lugar, nos encontramos ante una modificación puntual de una Ley vigente, lo que nos obliga a analizar el grado de adecuación de la norma proyectada respecto del resto de la Ley que no se modifica. La modificación puntual de una Ley en uno o algunos de sus preceptos puede desestructurar el equilibrio y sistema en que la Ley consiste. Por ello, no sólo debemos atenernos al parámetro de constitucionalidad y estatutoriedad, sino a la propia Ley que resulta puntualmente modificada.

III

1. Como se ha dicho, el Proyecto de Ley (disposición final primera. uno PL) modifica, en un primer aspecto, los arts. 12 y 27.3 LE, preceptos que guardan unidad de fines. Al margen de cuestiones menores, que serán objeto del último apartado de este Dictamen, la modificación de tales preceptos consiste, básicamente, en atribuir la competencia para apreciar y calificar el interés público de una estadística, “mediante la aprobación del Plan Estadístico de Canarias”, al Gobierno de Canarias, “sin perjuicio de la información que haya de rendirse al Parlamento” (nueva redacción del art. 12 LE); aprobación de la que se “dará cuenta (...) al Parlamento” (nueva redacción del art. 27.3 LE).

De la lectura de los preceptos modificados se desprende que el elemento determinante es que, una vez aprobada y promulgada la Ley que ahora se propone,

la competencia para la elaboración y aprobación del Plan es del Gobierno. Ya no es residual, como en la Ley vigente, que atribuía al Gobierno la competencia especial del art. 28 LE, que preveía que el Gobierno aprobara estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico.

En la inteligencia de la Ley la posibilidad de que el Gobierno interviniera aprobando estadísticas “no incluidas en el Plan Estadístico” se fundamentaba en que la competencia genérica era del Parlamento, razón por la que el Gobierno podría intervenir en situaciones no incluidas en el Plan Estadístico, de “urgencia o necesidad” (art. 28 LE). Si la competencia ahora es del Gobierno, que puede aprobar el Plan, puede también modificarlo.

Pero las razones de “urgencia y necesidad” pueden deberse a que no “resultase operativa la modificación” del Plan, no sólo a resultas de su obligada, entonces, tramitación parlamentaria; además, la referencia a “los artículos anteriores” [contenido del Plan Estadístico (art.26) y elaboración y ejecución del Plan (art.27)] hacen innecesaria la modificación del art. 28 LE.

2. La aprobación del Plan por el Gobierno lo es sin perjuicio de “la información que haya de rendirse al Parlamento”(art. 12 LE, modificado) o de que de la aprobación del Plan se “dará cuenta (...) al Parlamento” (art. 27.3 LE, modificado). El Proyecto de Ley le atribuye la competencia de aprobación del Plan Estadístico al Gobierno; la intervención parlamentaria debe preverse homogénea y de conformidad con las previsiones del Reglamento parlamentario.

El art. 12 LE modificado previene la remisión al Parlamento a efectos de “información”, lo que llevaría al art. 181 del Reglamento de la Cámara, “informes que por disposición legal sean rendidos al Parlamento”. El art. 180 del mismo Reglamento regula el procedimiento para el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno “requiriendo el pronunciamiento del Parlamento” y estamos en presencia de un plan aprobado por el Gobierno, por lo que la cita, en su caso, debiera serlo a este precepto reglamentario. Por lo tanto, el redactor de la norma deberá optar si es a efectos del art. 180 del Reglamento parlamentario (pronunciamiento sobre el Plan) o del art. 181 (informe sobre el Plan).

IV

El segundo objetivo de modificación de la Ley vigente concierne a preceptos relativos a determinados aspectos del régimen jurídico del personal estadístico.

1. Art.39.

Apartado 1

Define al “personal estadístico” introduciendo respecto del precepto vigente una doble modificación sustancial (al margen de otras menores como es sustituir “en contacto” por la de “tenga acceso”). Por un lado, calificando de tal al personal que prestando sus servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma no forma parte del “sistema estadístico” y sin embargo se “disponga su intervención”; por otro, haciendo que el “personal estadístico” jure o prometa actuar conforme a la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en especial, guardando el “secreto estadístico”. Tales previsiones se extienden “al personal de empresas privadas u otras entidades que realicen actividad estadística (...) en virtud de contrato, convenio o acuerdo (...)”.

El párrafo segundo, que se introduce por el Proyecto de Ley y que se refiere al personal que no formando parte del sistema estadístico intervenga en él por así disponerse, realiza actividad estadística, siendo coherente, por lo tanto, la exigencia del juramento referido.

Por otra parte, la expresión “cuando se disponga (la) intervención” de personal autonómico (independientemente de su relación jurídica, se recuerda) es indeterminada en cuanto a la técnica a utilizar, pues se trata de personal de la Administración autonómica que no forma parte orgánica del sistema estadístico, pero que pasa a formar parte del mismo a efectos funcionales (atribución temporal de funciones, comisión de servicios, adscripción temporal etc.), lo que debiera tener en la norma proyectada algún tipo de expresión, siquiera la genérica “de acuerdo con la legislación vigente”.

Apartado 2.bis.

Al margen de la cuestión de su peculiar numeración (apartado 2. *bis*, *sic* en el art. 39 LE que se modifica), pues debiera ser la de apartado 3, al no ser correlato o efecto del apartado 2, contiene una norma materialmente asistemática, pues es de contenido nítidamente adicional. Pero no es novedoso.

Pretende de forma “excepcional y por una sola vez” convocar prueba selectiva “para el mismo número de funcionarios interinos” que a la entrada en vigor de la Ley forme parte del personal estadístico del Instituto Canario de Estadística que señala, a fin de adquirir “la consideración de funcionarios de carrera”, (sería técnicamente más adecuada la expresión *condición* que la de “consideración”); precepto que fue

añadido a la Ley, como 2. *bis* por la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de Normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa y de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador.

Según el art. 10.1.b) LE, la selección del personal del Instituto de Estadística será efectuada por el mismo "de conformidad con la legislación aplicable", que no es otra que la básica contenida en la Ley de Reforma de la Función Pública, LMRFP (Ley 30/1984, de 2 de agosto), en la de Función Pública Canaria (Ley 2/1987, de 30 de marzo), y en la Ley 1/1991 en lo que le sea de aplicación. Se trata de una desigualdad en la ley que excepciona la generalidad de la convocatoria, el mérito y la capacidad de cuantos quisieren acceder a la función pública estadística, acceso que se limita exclusivamente, se supone que con mérito y capacidad, al personal interino que presta servicios en el Instituto en el momento de promulgarse la Ley y que ahora se mantiene, 4 años después.

La excepcionalidad de realizar ciertas pruebas especiales y excepcionales para determinado personal contratado o interino debe depender de circunstancias excepcionales temporalmente acotadas y casi siempre vinculadas con el proceso de consolidación de Administraciones en vías de formación, como era el caso de las Administraciones autonómicas en el momento de su construcción o como pudiera ser en el año 1991 la constitución del Instituto Canario de Estadística, a lo que pretendía dar solución el precepto antedicho introducido en la Ley 1/1991 por la Ley 2/2002, de 27 de marzo, que ahora no se modifica, lo que no empece para que se recuerde la interpretación restrictiva que debe hacerse de la reglas excepcionales, en materia de selección de personal, en los términos fijados por las SSTC 27/1991, de 14 de febrero, y 151/1992, de 19 de octubre

2. Art. 49.

La redacción vigente es omnicomprensiva y posee mejor redacción técnica; si acaso, faltaría hacer referencia a la responsabilidad contractual, además de a la administrativa, civil y penal.

Se recuerda que el personal estadístico puede ser funcionario o personal laboral del sistema estadístico; personal administrativo o laboral que presta circunstancialmente servicios en el sistema estadístico; y personal de empresas contratadas externamente. En la medida que todos prestan actividad estadística están sometidos, respectivamente, a responsabilidad disciplinaria en cuanto

funcionarios, a la responsabilidad laboral caso de relación de tal índole, y, en el caso de empresas contratadas, a la responsabilidad contractual resultante, siendo en este punto irrelevante las relaciones entre la empresa y el empleado de la misma que incurriera en responsabilidad, lo que atañe exclusivamente a sus relaciones internas.

Por otra parte:

El apartado 1 de este artículo es reproducción del art. 44 LE.

En el apartado 2, que es reproducción parcial del vigente art. 49 LE, faltaría una referencia a la *responsabilidad contractual*, que es administrativa pero especial, de modo que la expresión "responsabilidad administrativa" quedaría como sinónima de *responsabilidad disciplinaria*. Recuérdese que el art. 39 LE modificado otorga la condición de personal estadístico al de empresas privadas en virtud de contrato.

En el apartado 3, la expresión "pago de las sanciones impuestas" parece hacer referencia al abono de las multas que la Ley (art. 47 LE) contempla para el caso de infracciones cometidas por los administrados (art. 45 LE), no por el personal estadístico (art. 50). En la Ley vigente no cabe imponer sanción de multa al personal de la empresa contratada que presta servicios en la Administración estadística. La multa y las demás sanciones que correspondan las abonará el contratista en el contexto del contrato suscrito, pero no como responsabilidad solidaria, sino directa.

Esta situación cambia en el Proyecto de Ley, pues en la modificación que se introduce en el art. 51.2 LE se dispone que el "procedimiento y régimen sancionador aplicable" al personal de las empresas privadas será el de los arts. 46 y 47 LE; es decir, el previsto para los administrados. La cuestión estriba en si cabe la imposición de una sanción económica prevista para los administrados a un contratado, personal estadístico que presta servicios previo contrato suscrito con su empresa al efecto. Lo razonable es que la sanción sea de la persona societaria que ha contratado con la Administración, sin perjuicio y con independencia de que luego las relaciones interprivadas entre contratado y contratista se ventilen en el contexto de la relación jurídica aplicable.

3. Art. 51.

Su apartado 1 reproduce parcialmente el vigente art. 49 LE.

Respecto de su apartado 2, nos remitimos al comentario efectuado con ocasión del artículo anterior.

Su apartado 3, que se refiere a la responsabilidad de terceros contratados y personal administrativo que transitoriamente pasa a ser personal estadístico respecto del secreto estadístico, en realidad, debería formar parte, desde el punto de vista material, del art. 49 LE, como apartado 4.

V

Finalmente, se formulan algunas observaciones, con carácter general, al texto del Proyecto de Ley propuesto y que conciernen a la deseable y correcta técnica normativa, seguridad jurídica y publicidad de la norma que se proyecta.

Respecto de la distribución de contenidos, siendo dos los objetivos del Proyecto de Ley (aprobación del Plan y modificación puntual de la vigente Ley de Estadística), los contenidos del Proyecto debieran respetar esa dualidad y ser distribuidos de forma sistemática en dos Títulos diferentes con numeración de preceptos correlativa.

No parece adecuado que la modificación de la vigente Ley de Estadística sea objeto de la disposición final primera del Proyecto de Ley. Por otra parte, el Proyecto, sin solución de continuidad, ordena dentro de uno y otro contenido sus propias disposiciones transitoria, derogatoria y finales. Estas disposiciones, tengan uno u otro objeto, deben ir en la parte final de la Ley, bajo el *nomen* que corresponda en función de su naturaleza.

El art. 2 PL es innecesario. El Plan Estadístico y sus efectos se rigen por lo previsto en la Ley de Estadística.

La obligatoriedad prevista en el art. 32 PL se deriva del art. 11.c) LE.

El art. 4 PL es innecesario, pues el carácter oficial de las estadísticas se desprende del art. 33.2 LE.

La disposición final segunda.3 es innecesaria, pues es reiteración del art. 31 LE.

La disposición final tercera debiera ser el art. 2 PL, pues se trata de un efecto esencial de la aprobación del Plan

La disposición final cuarta PL debiera ser el art. 3 PL, pues se trata de un efecto esencial, en este caso, de la no aprobación del Plan.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley se ajusta a los parámetros del Ordenamiento jurídico que le son de aplicación. No obstante, se efectúan algunas observaciones en los Fundamentos IV y V del Dictamen.