



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 2 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 19 de diciembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de Estadística (EXP. 388/2016 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, es el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de Estadística.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, pues el proyecto de Decreto se dirige a aprobar un reglamento de desarrollo de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias (LE).

3. Conforme al art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (aprobado por el Decreto 181/2005, de 26 de julio), con la solicitud de dictamen se ha remitido la certificación del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en su sesión de 31 de octubre de 2016, por el que toma en consideración el proyecto de Decreto en los términos del anexo y solicita el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias para lo cual remite sus antecedentes.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

II

1. El art. 30.23 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «estadística de interés de la Comunidad». En ejercicio de esa competencia el Parlamento de Canarias aprobó la citada Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, de la cual es un proyecto de reglamento de desarrollo el texto normativo sometido a dictamen. No presenta, pues, dificultad alguna su encaje competencial para la apreciación de la existencia de título competencial autonómico para aprobarlo.

2. En el procedimiento de elaboración del proyecto reglamentario se han realizado los trámites previstos y se han emitido los informes preceptivos. Así consta:

a) Informe de la Dirección del Instituto Canario de Estadística, de 25 de mayo de 2016, sobre la iniciativa reglamentaria y memoria complementaria [art. 44 de la Ley territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LG), así como norma novena del anexo al Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura], en el que se incluye:

- La memoria económica [art. 44 de la Ley territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LG), así como norma novena del anexo al Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura].

- El informe de valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley regional 1/2010, de 26 de febrero, de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- El informe de evaluación del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias)

- El informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia del Proyecto de Decreto (art. 22. *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor).

b) El informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se

crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], que entró en el expediente con posterioridad.

c) El informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios [art. 76.b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

d) El informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 1 de julio].

e) El informe de la Dirección General de la Función Pública [art. 65.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

f) Su distribución a todas las Consejerías de la Administración autonómica para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones [norma tercera, apartado 1.e), en relación con la norma octava.1 del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura]. Formularon observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda; de Turismo, Cultura y Deportes; de Presidencia, Justicia e Igualdad; de Sanidad y de Obras Públicas y Transportes, si bien estas dos últimas no realizaron críticas al texto.

g) El informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, en relación con el art. 22 del mismo, aprobado por el Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. Tal y como se ha señalado en otras ocasiones, este informe debe ser el último antes de la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo.

h) Los informes de la Dirección del Instituto Canario de Estadística emitidos en relación con las observaciones formuladas por los Departamentos y demás informes emitidos y, especialmente, sobre las cuestiones suscitadas por el informe del Servicio Jurídico.

i) El informe conjunto -porque el proyecto normativo versa sobre materia relacionada con la organización administrativa- de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda y de Presidencia, Justicia e Igualdad, acerca de la legalidad, oportunidad y acierto del proyecto de reglamento [art. 44 LG; art. 27.4 de

la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y art. 19.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

En definitiva, se han emitido los informes preceptivos y se han cumplido los trámites legales, por lo que no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que obsten a la emisión de un dictamen de fondo.

III

1. El Proyecto de Decreto (PD) consta de una introducción a modo de preámbulo, de un artículo único que dispone la aprobación del Reglamento anexo, de una disposición derogatoria y de dos disposiciones finales.

El Proyecto del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de Estadística contiene 23 artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición transitoria, organizados del siguiente modo:

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Funciones.

Capítulo III. Organización. Dividido en las siguientes Secciones: I, disposición general; II, órganos rectores; III, órganos de asesoramiento y asistencia de la Dirección; IV, unidades administrativas; y V, unidades administrativas territoriales.

Capítulo IV. Régimen de los actos.

Las dos disposiciones adicionales regulan, respectivamente, la asistencia jurídica al Instituto y la categoría de los órganos colegiados a efectos de indemnizaciones.

La disposición transitoria única, que establece que las unidades estadísticas delegadas no dependerán orgánicamente del Instituto, mientras no se ejercite la habilitación de la disposición adicional tercera de la Ley 1/1991, de 28 de enero.

2. La necesidad de la aprobación de un nuevo reglamento de organización y funcionamiento del Instituto Canario de Estadística (ISTAC) que sustituya al actualmente vigente (aprobado por el Decreto 48/1992, de 23 de abril) está determinada por las modificaciones de la organización y funcionamiento del ISTAC que el art. 9 de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias, introdujo en la citada Ley 11991, de 28 de enero.

IV

1. El art. 1.2 del Reglamento proyectado (PR) atribuye al ISTAC el carácter de organismo público de investigación de la Comunidad Autónoma de Canarias, a los efectos de la ley estatal básica 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Aunque el art. 5 LE canaria le atribuye al ISTAC algunas funciones de investigación, y aunque el vigente Reglamento ya le atribuye tal carácter, no debería otorgárselo en relación con la Ley 14/2011 con importantes consecuencias jurídicas sobre su personal y régimen de funcionamiento que no vienen específicamente reconocidas por la Ley Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que el Proyecto de Decreto no entra a regular.

2. El art. 5 PR establece las funciones del ISTAC. El art. 33 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, obliga a su Administración a hacer pública y mantener actualizada la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, así como la información estadística de interés de la Comunidad Autónoma de Canarias. La citada Ley es posterior a la Ley 9/2014 que impone la presente modificación reglamentaria, por lo que procede incluir entre las funciones del ISTAC la del cumplimiento de tal obligación de información estadística.

3. El art. 7.4 PR dispone que la Presidencia de la Comisión Ejecutiva del ISTAC:

«(...) podrá requerir, con voz pero sin voto, la asistencia de los siguientes miembros invitados:

a) Personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las demás entidades que integran el sector público autonómico que pueda, por la índole de su función, prestar asesoramiento e información en los asuntos a tratar.

b) Científicos e investigadores de reconocido prestigio que puedan prestar asesoramiento en los asuntos a tratar».

El art. 10.1 PR faculta a la Comisión Ejecutiva para constituir en su seno Comisiones delegadas con las funciones y atribuciones que aquélla les delegue expresamente. El art. 10.2 PR atribuye la Presidencia de estas comisiones delegadas a la Presidencia de la Comisión Ejecutiva, y su siguiente apartado le confiere la misma facultad de requerimiento del art. 7.4 PR.

En ambos artículos se atribuye la competencia de requerir la asistencia de los mencionados funcionarios o particulares. En Derecho Administrativo requerir significa que una autoridad u órgano puede exigir el cumplimiento de algo porque está dotado de potestad para obligar a hacerlo.

Los arts. 14, 15, 16, y 17 LE, en relación con los arts. 44, 45.1.b) y 45.2.b) y 45.3.b) de la misma, establecen la obligación de los particulares de suministrar información concerniente a las actividades estadísticas delimitadas en el art. 14 y tipifican su incumplimiento como infracción administrativa, que será grave en caso de que causare un perjuicio grave, siempre que existiese requerimiento formal previo del órgano estadístico y hubiese obligación de facilitar esa información. No imponen, en cambio, tales preceptos legales la obligación de asistencia a órganos del ISTAC.

El art. 18 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), respecto a la obligación de las personas de colaborar con la Administración, se remite en primer lugar a los términos de la ley que en cada caso resulte aplicable. El régimen jurídico de esa obligación de colaboración es el que establezca para cada sector específico de la actividad administrativa la ley especial que lo regule. En el caso de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, esa ley especial es la Ley 1/1991, de 28 de enero, la cual no establece para los científicos e investigadores una obligación de asistencia a órganos al ISTAC. Podrá invitarlos a participar y ellos podrán aceptar o rechazar esa invitación, puesto que ese órgano carece de potestad para obligarlos a asesorar al ISTAC. Por estas razones, se deben reparar ambos párrafos que bajo la letra b) se incluyen en los apartados 4 y 3, respectivamente, de los arts. 7 y 10 PR.

4. El art. 8.1.h) PR incluye entre las competencias de la Comisión Ejecutiva la de resolver los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos y la de declarar la lesividad de los actos anulables del resto de órganos del Instituto.

El art. 4 LE ha creado el Instituto Canario de Estadística como un organismo autónomo de carácter administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a la Consejería con competencias estatutarias en materia de estadística.

El vigente art. 111 de la Ley 39/2015 dispone que serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:

«c) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1º. Los órganos a los que estén adscritas los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2º. Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes».

Esta remisión a la legislación estatal no resulta sólo de la Disposición adicional segunda LE, sino también del apartado 2 de la Disposición adicional séptima de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que establece que los organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, en cuanto a su régimen jurídico en lo no previsto en dicha ley, se regirán por lo dispuesto en la normativa estatal en tanto no se actualice su normativa reguladora. Su régimen jurídico comprende la regulación de la revisión de los actos de sus órganos, regulación que es la establecida por el citado art. 111 LPACAP. Esta remisión a la legislación estatal está establecida por normas de rango legal. Mientras no se cambie el marco legal autonómico que reenvía al art. 111 LPACAP, la competencia para conocer de los procedimientos de revisión de oficio de los actos y disposiciones dictados por la Comisión Ejecutiva, máximo órgano rector del ISTAC, le corresponde al Consejero del Departamento al que esté adscrito éste. A la Comisión Ejecutiva le corresponde la competencia para conocer de los procedimientos de revisión de oficio de los actos y disposiciones dictados por los órganos del ISTAC dependientes de ella.

5. El art. 13.2, j) PR incluye entre las funciones de la Dirección:

«Informar, de forma preceptiva y vinculante, cualquier proyecto, acuerdo, convenio o contrato, incluido los menores, de contenido estadístico que promueva o en el que participe el Gobierno de Canarias».

Atribuir a un órgano la competencia para informar con carácter vinculante las actuaciones en determinada materia de otro órgano supone convertir en compartida entre el órgano informante y el órgano actuante la competencia que éste ostenta para realizar las actuaciones sobre las que recae el informe vinculante, porque la actuación proyectada se deberá acomodar al contenido de aquél o no se podrá realizar si dicho informe la veta.

Las competencias del Gobierno para aprobar proyectos normativos y celebrar acuerdos, convenios o contratos de contenido estadístico se las atribuye con carácter exclusivo la citada Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y el Texto Refundido de la Ley de

Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Un reglamento no puede transformar en compartidas con un organismo autónomo dependiente de la Administración autonómica competencias que normas de rango superior le atribuyen con el carácter de exclusivas al Gobierno.

El art. 5 LE dispone que el ISTAC debe constituir, mantener y promover el desarrollo del sistema estadístico de la Comunidad Autónoma de Canarias, impulsando, coordinando, centralizando y organizando la actividad estadística de los diferentes órganos que componen dicho sistema estadístico. La expresión «centralizando» que emplea el precepto no puede interpretarse como una asignación en exclusiva al ISTAC de todas las competencias en materia de actividad estadística, asignación centralizadora que justificaría que la actividad del Gobierno que contempla el art. 13.2.j) PR requiriera de la autorización por medio de un informe vinculante del Director del ISTAC. No puede interpretarse así porque el mismo precepto dice que el ISTAC debe coordinar la actividad de los diferentes órganos que componen el sistema estadístico. La competencia de coordinación en materia de actividad estadística presupone, lógicamente, la existencia de otras Administraciones u órganos con competencias en dicha materia que deben ser coordinadas, como resulta del propio texto del art. 5 LE, que contempla al sistema estadístico como compuesto por diferentes órganos cuya actividad en la materia debe ser coordinada por el ISTAC. De ahí la imposibilidad de interpretar la expresión «centralizando» como una asignación en exclusiva al ISTAC de todas las competencias en materia de actividad estadística.

Por último, el art. 5 LE dispone expresamente que el impulso, coordinación, centralización y organización de la actividad estadística de los diferentes órganos que integran el sistema estadístico se debe realizar a través de las funciones que en ese precepto se enumeran y entre las cuales figura *«h) Informar, preceptivamente, todo proyecto que promueva o en el que participe el Gobierno de Canarias y que tenga por objetivo la realización de actividad estadística»*.

La Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la coordinación y centralización de la actividad estadística del Gobierno, contempla un informe preceptivo sobre todo proyecto de éste con contenido concerniente a actividades estadísticas. Para la ley la preceptividad de este informe es suficiente para alcanzar la coordinación y centralización de la actividad estadística gubernamental. Si hubiera querido que las competencias del Gobierno en esta materia se compartieran con el ISTAC, entonces habría establecido

expresamente el carácter vinculante de ese informe preceptivo. Una operación de tal calado, si no la ha realizado la ley, no se puede instrumentar por vía reglamentaria. El mandato del art. 5.1.h) LE es diáfano, conciso y terminante. No presenta una laguna, es decir, un supuesto de hecho que según el sentido y finalidad de la ley forzosamente debería estar regulado y sin embargo no lo está, por lo que el reglamento podría adicionar una regulación para colmar ese vacío normativo. Tampoco la regulación del art. 5.1.h) LE adolece de una ambigüedad que habilitaría al reglamento a introducir la precisión de que ese informe además de preceptivo es vinculante. Con establecer el art. 5.1.h) LE el carácter preceptivo del informe ya hay una regulación perfecta y completa de la cuestión que no necesita adiciones normativas materiales por parte del reglamento.

Por otro lado, los proyectos estadísticos en los que participe el Gobierno de Canarias pueden haberse promovido y desarrollado en el marco de la acción conjunta con otras Administraciones Públicas, lo que excluye la atribución del carácter vinculante del informe del ISTAC, que además pretende exigirse desde un reglamento.

Por todos estos motivos, se debe reparar el art. 13.2, j) PR.

6. El resto del articulado del proyecto no suscita observaciones.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de Estadística se ajusta a Derecho, sin perjuicio de los reparos y observaciones que se señalan en el presente Dictamen.