



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE APRUEBA EL PROGRAMA ESTADÍSTICO ANUAL DE 2021.

84/2021 IL - DDLCN

### I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección General del Organismo Autónomo administrativo Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, con fecha 26 de marzo de 2020, 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.

#### CUESTION PRELIMINAR. LA NATURALEZA JURIDICA DEL DECRETO APROBATORIO DEL PROGRAMA ESTADISTICO ANUAL

Previamente a establecer las conclusiones que a juicio de quien informa han de emitirse, en relación a la naturaleza jurídica de los Decretos que aprueban los programas estadísticos anuales, hemos de traer a colación el criterio que esta Dirección consultiva ha mantenido desde 2017 con ocasión de la aprobación del Programa Estadístico Anual para el año 2017, que se contiene en el informe 104/2017, que se reproduce en el informe 24/2020, cuyos pasajes más relevantes transcribimos:

*“ Se ponía de manifiesto en el (informe 104/2017) 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 2020 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 de 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."*

Pues bien, la naturaleza jurídica de las actuaciones administrativas, en cuanto a la identificación de las mismas como disposición reglamentaria o mero acto administrativo, vendrá dada no tanto de la dicción expresada por el legislador (en este caso la LPE 2019-2022), sino por la que haya de ser la esencia de la actuación administrativa, por reunir las características que de acuerdo con la ciencia jurídica al uso la haya de identificar con una u otra cualidad. Cuestión ésta que no está sometida al criterio voluntarista del legislador, que de producirse, como ha sucedido con la Ley del Plan cuatrienal, ha de tomarse con cautela, en coherencia con los principios generales y en relación con el contexto exclusivamente estadístico. Será en el contexto de la Ley estadística donde haya de perfilarse el curso de la tramitación que haya de aplicarse a los instrumentos que, como el Plan y los Programas anuales, se contemplan, con expresión de los trámites y consultas que hayan de observarse, entre los que explícitamente pudiera preverse la emisión de informe jurídico y , en su caso, el informe de legalidad a cargo del Servicio Jurídico Central. A falta de tal previsión, han de aplicarse los criterios y normas de carácter general.

Es por eso, que, en una manifestación de la evolución del criterio de este órgano consultivo, hemos de superar una posición anterior que sólo se mantiene por un criterio oportunista o de mera razonabilidad, como se decía en el informe a que se ha hecho referencia, cuando de sus propios razonamientos puede deducirse con naturalidad la verdadera naturaleza jurídica del Decreto que aprueba un programa anual en desarrollo de un plan estadístico cuatrienal.

La Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística, 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. Pero, como se ha señalado en los informes hasta ahora emitidos, no se pronuncia "de forma nítida" respecto de su naturaleza jurídica. Pues bien, una

cosa es que no exista tal pronunciamiento explícito en la Ley (cuestión no necesaria en una Ley de este tipo, por resultar además obvio que no estamos, a lo que interesa en el presente trámite, ante una disposición de carácter general) y otra, bien distinta, que tal conclusión no pueda obtenerse aplicando, por el operador jurídico, las reglas de carácter general.

Llegados a este punto, parece que el determinante de la duda acerca de la cuestión objeto de análisis es la expresión que se contiene en Ley 8/2019, del Plan Estadístico 2019/2022, cuyo 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 su parte el art. 2.1 de la Ley 4/1986 dispone lo siguiente:

*La Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi se regirá por la presente Ley así como por las demás Leyes emanadas de aquella y, en cuanto no contradigan a las mismas, por las disposiciones reglamentarias dictadas en su desarrollo y/o ejecución.*

Para decantarse por apartar al Decreto que es el objeto del informe, como una disposición normativa, reglamentaria o de carácter general, a los efectos de la aplicación del art. 11 del Decreto 144/2017, hemos de remitirnos al que es el contenido del programa estadístico conforme describe el art. 7.4 de la Ley 4/1986, que se reproduce:

*Cada Programa Estadístico Anual incluirá la relación de operaciones estadísticas y otras actuaciones de esa naturaleza y para cada una de ellas determinará, como mínimo, lo siguiente:*

- *Objetivos de la operación.*
- *Ámbito territorial.*
- *Periodicidad.*
- *Unidades de información e informantes.*
- *Órgano u órganos contemplados en la letra a) del apartado 3 del artículo 26 a quien deba suministrarse la información.*
- *Fases de la operación y calendario de actuación.*
- *Órganos o Entes responsables de cada fase, incluyendo la publicación de los principales resultados y otros participantes.*
- *Presupuesto estimado para cada fase.*

Este contenido escapa del que es el propio de una disposición de carácter general, tal y como se define en la Ley 8/2003, cuyo art. 3 prevé:

*1.- A los efectos de esta ley, se entiende por disposiciones de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico y adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden*

El programa estadístico anual no contiene normas jurídicas sino un acabado cuadro de actuaciones y tareas a realizar por el órgano estadístico dentro del año de actuación, razón por la que la COJUA ha considerado tradicionalmente su no intervención, no obstante tratarse de una *disposición* emanada del Consejo de Gobierno, lo que no es sino expresivo de que no la considera disposición de desarrollo reglamentario de la Ley 4/1986, conclusión que determina, de la misma manera, la no preceptividad del informe de legalidad.

#### LEGALIDAD

En todo caso, y en aras a la tramitación del proyecto, existiendo plena identidad con el precedente Decreto que aprobó el programa estadístico anual 2020, nos remitimos a las consideraciones vertidas en el informe de legalidad 24/2020, que damos por reproducido

#### CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, hemos de concluir que el Decreto que se somete a informe no está sujeto a informe de legalidad por no tratarse de una disposición de carácter general, ni incluirse dentro de los supuestos que contiene el párrafo 2 del art. 11 del Decreto 144/2017.

En lo demás, damos por reproducidas las conclusiones de nuestro informe de legalidad 24/2020 que finalizaban señalando que el Proyecto de Decreto objeto del presente informe, atendidas las observaciones realizadas, es conforme a la legalidad, sometiendo expresamente este criterio a cualquier otro mejor fundado en Derecho.