



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 505/2018

(Pleno)

La Laguna, a 9 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 470/2018 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Solicitud y preceptividad del dictamen.

Mediante escrito de 28 de septiembre de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 1 de octubre de 2018, en virtud de lo previsto en el art. 12.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen sobre el Proyecto de Ley (PL) de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 24 de septiembre de 2018, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la petición de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio). El Consejo Consultivo de Canarias emite la presente consulta con carácter preceptivo conforme con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

2. Sobre la tramitación del Proyecto de Ley.

Constan en el expediente los siguientes informes y trámites:

- Lista de Evaluación, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 44 de la Ley 1/1983), de 19 de diciembre de 2016, elaborada por las Consejerías de Hacienda y de Presidencia, Justicia e Igualdad del

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Gobierno de Canarias. Esta lista incluye el análisis del impacto económico de la norma proyectada, así como la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), de 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), así como Memoria Económica (art. 44 de la Ley 1/1983), en la que se manifiesta que el Proyecto de Ley carece de impacto financiero, sobre recursos humanos, planes y programas generales sectoriales y sus medidas carecen de incidencia fiscal.

Es preciso señalar acerca de la valoración del impacto por razón de género que en la lista de evaluación se señala acerca de esta cuestión únicamente que las medidas que contiene el PL respetan el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, con ello adolece de una deficiencia formal pues el mismo no se pronuncia específicamente acerca de si el PL es o no pertinente al género, lo que implica que con dicha deficiencia se infringe lo dispuesto en el art. 6 de la Ley territorial 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre mujeres y hombres, que establece que:

«(...) 2. Todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

3. Dicho informe de evaluación de impacto de género irá acompañado de indicadores pertinentes en género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo de esta forma la igualdad entre los sexos (...).».

Este Consejo Consultivo ha manifestado al respecto en el reciente Dictamen 385/2018, de 21 de septiembre, que:

«A estos efectos ha de considerarse lo dispuesto en el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión de 26 de junio de 2017 (BOC núm. 128/2017, de 5 de julio), por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que aprueba el Gobierno de Canarias, constando en el mismo que se indicará en dicho informe la

identificación de la pertinencia del análisis del impacto de género en la propuesta de norma o plan, entre otros aspectos (Directriz Quinta, apartado 2).

No obstante, el apartado Cuarto del citado acuerdo gubernativo señala que el mismo, además de publicarse en el B.O.C., surtirá efectos al día siguiente de la aprobación de la guía metodológica para la aplicación de las directrices sobre impacto de género en la normativa y planes. La citada guía metodológica fue aprobada en Consejo de Gobierno el 10 de julio de 2017, por lo que el acuerdo gubernativo surte efectos desde el 11 de julio de 2017. Puesto que la iniciativa reglamentaria comenzó su tramitación el 23 de noviembre de 2016, no se ve afectada por el referido acuerdo del Gobierno, pero ello no quiere decir que no se vea afectada por la propia Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres -norma que ni siquiera se cita en el apartado referido al informe de impacto por razón de género-, por lo que dicho informe habrá de completarse con la cita de la legislación sobre igualdad de género y la inclusión de los indicadores pertinentes en género, así como, en su caso, los demás mecanismos y medidas previstos por la Ley».

La tramitación del PL que ahora tratamos comenzó con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo de Gobierno de 10 de julio de 2017, pero se ve plenamente afectado por las exigencias de la Ley 1/2010, observándose, como hemos señalado, que en el contenido de la Lista de Evaluación ni se menciona la misma ni va acompañada de indicador alguno en género, ni, por tanto, tampoco se hace referencia alguna a si se detectan o no impactos negativos o diferencias entre mujeres y hombres, y en caso que fuera así, el contenido de los mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los mismos, promoviendo de esta forma la igualdad entre los sexos. Por todo ello se hace necesario que se complete con la cita de la legislación sobre igualdad de género y se incluya el contenido necesario, pues es de obligado cumplimiento.

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno, en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2016, en el que manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe la tramitación del Anteproyecto de Ley.

- Ha informado la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias [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], de 12 de enero de 2017. En dicho Informe se indica que el Proyecto de Ley carece de impacto en los presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Ha mostrado su conformidad con el Proyecto de Ley la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio], a través de informe de 8 de febrero de 2017.

- También se han emitido los siguientes informes: de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 3 de septiembre de 2018 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 19 de septiembre de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo); del cumplimiento del trámite de audiencia a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, a los Cabildos Insulares y consta que de acuerdo con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana se procedió a la apertura de un periodo de información pública, habiéndose presentado diversos escritos con observaciones referidas al PL.

Por último, obra en el expediente el Dictamen 1/2017, de 24 de julio de 2017, del Consejo Económico y Social de Canarias [art. 10.1.c) de la Ley 1/1992, de 27 de abril], y entre otros, dos informes del Instituto Canario de Estadística relativos al PL y las observaciones efectuadas.

II

1. Estructura del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley consta de un Índice que contiene la estructura de la norma, constituida por:

- Una Exposición de Motivos, que establece la justificación de la norma proyectada señalando, además, de manera sucinta, su marco competencial y normativo, así como la estructura y contenido de la norma propuesta.

- La parte dispositiva, que consta de 57 artículos, comprendidos en cuatro títulos, que se dividen en capítulos, tiene la siguiente estructura:

- Título preliminar (arts. 1 al 3), que regula el objeto y ámbito de aplicación del PL.

- Título I (arts. 4-28), que se intitula «Principios y Garantías de la Actividad Estadística», que se divide en seis capítulos, que se rubrican respectivamente «Disposiciones generales»; «Calidad de las Estadísticas»; «Suministro y Conservación

de la Información»; «Secreto Estadístico»; «Publicidad y Difusión Estadística» e «Infraestructura de Datos».

- Título II (arts. 29 al 41), rubricado como «Organización Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias», dividido en cuatro capítulos, que se intitulan respectivamente como «Instituto Canario de Estadística»; «Agentes y Personal Estadístico»; «Colaboración en Materia Estadística» y «Actividad Estadística de las Entidades Locales».

- Título III (arts. 42 al 49) que lleva por rúbrica «*Planificación y Ordenación de la Actividad Estadística*», el cual se divide en dos capítulos que se rubrican respectivamente como «*Instrumentos de Planificación y Ejecución Estadística*» y «*Régimen de los Resultados Estadísticos*».

- Título IV (arts. 50 al 57), rubricado: «*Régimen Sancionador*», dividido en tres capítulos que se titulan respectivamente «*Disposiciones Generales*»; «*Infracciones y Sanciones*» y «*Procedimiento Sancionador*».

- Y una parte final, que contiene:

Cinco disposiciones adicionales referidas a la revisión de la cuantía de las sanciones, la adecuación de los ficheros de datos administrativos, Registro General de Agentes Estadísticos, especialidades en materia de personal y readscripción de puestos de trabajo con funciones estadísticas respectivamente.

Tres disposiciones transitorias relativas a la elaboración de proyectos técnicos, la vigencia del Plan Estadístico de Canarias y al Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Además, cuenta con una disposición derogatoria.

Por último, cuenta con dos disposiciones finales referidas al desarrollo normativo y a la entrada en vigor del PL respectivamente.

2. Justificación, finalidad y objeto del Proyecto de Ley.

En la Exposición de Motivos de la norma proyectada se afirma que la necesidad de dotar de una nueva regulación a la materia que nos ocupa, la estadística de interés para la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), se basa, por un lado, en los años transcurridos desde la aprobación de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de Canarias (LEC) una de las primeras leyes autonómicas sobre esta materia, lo que aconseja una revisión general de la misma, la cual se ha efectuado

teniendo en cuenta no sólo la experiencia propia, sino también en la procedencia de incorporar las aportaciones de las nuevas regulaciones sobre la materia.

Por otro lado, la adopción el 24 de febrero de 2005, por el Comité Europeo del programa estadístico, del «*Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas*», aprobado como instrumento autorregulador, por la Comisión Europea en su recomendación incluida en la Comunicación al Parlamento y al Consejo COM (2005) 217 final, de 25 de mayo de 2005, el cual constituye, a su vez, uno de los fundamentos del Reglamento (CE) 223/2009, de 11 de marzo, del Parlamento europeo y del Consejo, relativo a la estadística europea, ha dado lugar a la necesidad de actualizar los principios que rigen la materia objeto del PL para adecuarlos a los establecidos en la normativa comunitaria.

En lo que se refiere a la finalidad perseguida con la norma proyectada, en la lista de evaluación del PL se señala que con la misma se pretende conseguir la adecuada operatividad del sistema estadístico de la CAC mediante su simplificación y adaptación a la realidad actual, conteniendo entre otros aspectos una nueva estructura orgánica del Instituto de Estadística de Canarias a través de un nuevo reparto de funciones.

Finalmente, en lo relativo al objeto del PL en su Exposición de Motivos, de manera específica, se afirma que el núcleo esencial de la norma que se pretende se contiene en el Título II, que establece el modelo organizativo de la función pública estadística conforme a los principios reseñados en ella, es decir los principios de independencia profesional, imparcialidad, objetividad, fiabilidad, secreto estadístico, rentabilidad, coordinación y cooperación.

Todo lo cual se desarrolla sobre la base de la independencia funcional del Instituto Canario de Estadística como autoridad pública principal en materia estadística y con las exigencias derivadas de la necesidad de la simplificación administrativa, buscando la mayor operatividad del mismo a partir del reforzamiento institucional de la Presidencia del Instituto, de la supresión de la Comisión Ejecutiva y su sustitución por el Consejo de Estadística, órgano de planificación estadística y de centralización de los recursos estadísticos, tanto técnicos, como personales y económicos, la cual lleva aparejada el refuerzo de la dependencia orgánica y funcional de todo el personal que realice actividad estadística en la Administración Pública de la CAC y en sus organismos públicos vinculados o dependientes respecto del Instituto Canario de Estadística, y, finalmente, con la definición de mecanismos de colaboración.

Con la nueva regulación de la materia que nos ocupa se pretende, en definitiva, efectuar la revisión y modernización de los principios estadísticos, el modelo organizativo de la función pública estadística y el régimen sancionador.

III

Sobre la competencia.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia para regular esta materia, como se señala en el Estatuto de Autonomía de Canarias, que acaba de entrar en vigor, reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que en su art. 122.1 señala que *«corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre estadística para sus propios fines, la planificación estadística, la creación, la gestión y la organización de un sistema estadístico propio que incluirá el análisis masivo de datos y la revisión continua de los indicadores sociales y económicos»* (El art. 30.23 del derogado Estatuto de Autonomía, atribuía a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *«Estadística de interés de la Comunidad»*, que debía ejercer respetando lo dispuesto en el art. 149.1.31 de la Constitución en relación a la *«Estadística para fines estatales»* como competencia exclusiva del Estado, tal y como se afirma en la Exposición de Motivos del PL).

En relación con esta materia competencial, entendemos que sigue vigente lo señalado por este Consejo Consultivo en su reciente Dictamen 193/2018, de 23 de abril, que:

«Nuestra Constitución reconoce tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas competencias plenas en materia de estadística, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación: al Estado, la estadística para fines estatales, a la Comunidad Autónoma de Canarias, la estadística de su interés.

En este sentido, en nuestro Dictamen 15/2007, de 8 de enero de 2007, emitido respecto del Proyecto de Ley por la que se pretendía aprobar el Plan Estadístico de Canarias 2007-2010 y modificar la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, señalamos:

«(...) 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. 149.1.31^a 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 154/1988, 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).

(..) A tal efecto, el art. 9.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de Función Estadística Pública, señala, tras determinar en su apartado 1 que a los efectos de lo previsto en el art. 149.1.31ª CE tendrán consideración de estadísticas para fines estatales las reguladas en el art. 8, que «Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre estadísticas no serán obstáculo para la realización por la Administración del Estado de estadísticas relativas a cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico, cuando sean consideradas para fines estatales de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior». Asimismo, el art. 24 de dicha Ley, prevé, con remisión para ello a las reglas generales establecidas en el Título III (arts. 40 a 44), las relaciones entre los servicios estadísticos estatales, autonómicos y locales, fundamentadas en el deber recíproco de cooperación y colaboración».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al PL que se dictamina, teniendo en cuenta también que en su propia Exposición de Motivos a la hora de definir y delimitar esta materia se incide en su carácter instrumental, afirmando que *«La actividad estadística se puede considerar, desde cierto ángulo, como una actividad instrumental respecto de otros sectores de la actividad pública (economía, trabajo, infraestructuras, ordenación territorial, etc.) y privada. Consiste materialmente en la recopilación sistemática de datos sobre la realidad social y en la obtención y difusión de resultados estadísticos, y cuyo carácter público deriva no tanto de la disponibilidad de la información resultante por la Administración, como del hecho de que su desarrollo implica el ejercicio de potestades públicas con afectación de la esfera de libertad de las personas»*.

Por otra parte, el PL regula, con finalidad innovadora, el Instituto Canario de Estadística, además de regular diversas cuestiones procedimentales (art. 10 PL, solicitud de información), lo que se hace al amparo no sólo del art. 122 sino también, de otros títulos competenciales que ostenta la CAC, los correspondientes a autoorganización y procedimientos, derivados de las especialidades propias de esta Comunidad, establecidos en los arts. 97 y 104 en cuanto a organización, y 106 respecto al procedimiento (anteriores 30.1 y 30.30 del derogado Estatuto de Autonomía de Canarias).

IV

Observaciones generales.

Con carácter previo al análisis pormenorizado del Proyecto de Ley procede realizar algunas observaciones de carácter general:

Primera.- Todas las referencias realizadas al anterior Estatuto de Autonomía de Canarias deben ser modificadas, sustituyendo los artículos referidos por los correlativos en el nuevo texto que ha entrado en vigor con fecha 6 de noviembre del presente año, tras la publicación de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (Disposición Final, sobre entrada en vigor el mismo día de su publicación, Disposición Derogatoria, sobre derogación del anterior texto de Estatuto de Autonomía).

En este sentido, la referencia al art. 30.23 del punto II de la Exposición de Motivos y del art. 1.1 debe ser sustituida por el art. 122 del texto que acaba de entrar en vigor.

Debe tenerse en cuenta, además, que mientras el art. 30.23 del derogado Estatuto de Autonomía, atribuía a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de «*Estadística de interés de la Comunidad*», en el actual art. 122 se contempla la competencia exclusiva sobre «*la estadística para sus propios fines, la planificación estadística, la creación, la gestión y la organización de un sistema estadístico propio que incluirá el análisis masivo de datos y la revisión continua de los indicadores sociales y económicos*». Por ello, puesto que el texto sometido a dictamen, redactado bajo la vigencia del anterior Estatuto, utiliza en numerosos preceptos la expresión contenida en la regulación anterior, sería adecuado adaptar su redacción al nuevo texto y utilizar «*estadística para sus propios fines*» en lugar de «*estadística de interés de la Comunidad*».

Sucede así en los fundamentos II y III de la Exposición de Motivos; artículo 1 en sus cuatro puntos; artículo 2 apartados c) d) e) f) y x); artículo 4; artículo 5; artículo 6 en sus tres puntos; artículo 7; artículo 11 puntos 1 y 2; artículo 13 puntos 1 y 3; 16.1.d); artículo 21 punto 3; artículo 22 puntos 2 y 3; artículo 23; artículo 24 en sus tres puntos; artículo 27 puntos 1 y 2; artículo 30, punto 1 y punto 3 apartados b) y c); artículo 39 punto 1; artículo 40, título del mismo y en el contenido; artículo 43 puntos 2 y 3 y artículo 51 punto 3 apartado c).

Segunda.- Sería conveniente, a nuestro entender, en consonancia con lo expuesto en el Fundamento anterior, hacer mención en la norma no sólo al ahora art. 122 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias -en el texto, art. 30.23 del derogado Estatuto de Autonomía-, al existir otros títulos específicos como hemos referido, en la Constitución y el Estatuto de Autonomía como son, respecto a este último texto, los correspondientes a autoorganización y a procedimiento administrativo derivado de las especialidades propias de esta Comunidad, como son los arts. 97, 104 y 106.

Igualmente, al contenido previsto sobre el Derecho a la protección de los datos de carácter personal que recogen los arts. 30 y 113.

Tercera.- El Proyecto de Ley cambia respecto a la anterior Ley 1/1991, de 28 de enero, entre otros, dos aspectos que resulta relevante destacar. En primer lugar, el art. 12 de la ley anterior señalaba que la actividad estadística se desarrollaba dentro del principio de interés público y que el Parlamento de Canarias debía apreciar y calificar el interés público de una estadística mediante la aprobación de Plan Estadístico de Canarias.

Los arts. 27 y 28 de la Ley 1/1991 son modificados por el art. 9 de la Ley 9/2014, de 6 noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias (Vigencia: 11 noviembre 2014.) atribuyendo la competencia para la aprobación del Plan Estadístico de Canarias al Gobierno de Canarias.

No obstante, la anterior reforma no afectó al art. 12, lo que dejó una redacción algo confusa, en cuanto no quedaba claro si la apreciación del interés público debía o no continuar siendo apreciada por el Parlamento de Canarias.

Por otro lado, el Proyecto de Ley ya no menciona dentro de los principios estadísticos (art. 4) ni en las definiciones (art. 2) el concepto de interés público, pues cuando define la actividad estadística de interés de la Comunidad Autónoma de Canarias, simplemente señala que es la actividad estadística incluida en el Plan

Estadístico de Canarias en forma de operaciones estadísticas, así como los estudios estadísticos.

No obstante, este principio debe guiar siempre toda la actividad pública, por mandato constitucional, de acuerdo con el art. 103 de la Constitución Española, cuando señala que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales. El principio de interés público también lo exige el Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, Reglamento que es directamente aplicable en todos los Estados Miembros desde el 25 de mayo de 2018. Por lo demás, el art. 197.1 del Estatuto de Autonomía señala de modo claro que la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de sus competencias, desarrolla, transpone y ejecuta el Derecho de la Unión Europea.

Cuarta.- Por último, debemos destacar que en la norma que analizamos tiene especial relevancia, si bien no es el objeto de la norma en sí, el uso de información y el tratamiento de datos personales en determinadas operaciones estadísticas, que podrían afectar a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española, como son el derecho al honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos (arts. 16 y 18 del texto constitucional), ostentando especial relevancia el derecho a la protección de datos de carácter personal, desarrollado a nivel estatal en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter personal y en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Por otro lado, en los casos de operaciones estadísticas que impliquen la obtención y tratamiento de datos personales, es de aplicación el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo de 27 de abril de 2016 de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos, directamente aplicable en todos los estados miembros desde el 25 de mayo de 2018. De especial relevancia resulta el contenido del art. 89, precepto específico sobre garantías y excepciones al tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, a tenor del cual:

«1. El tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, con arreglo

al presente Reglamento, para los derechos y las libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de los datos personales. Tales medidas podrán incluir la seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines. Siempre que esos fines pueden alcanzarse mediante un tratamiento ulterior que no permita o ya no permita la identificación de los interesados, esos fines se alcanzarán de ese modo.

2. Cuando se traten datos personales con fines de investigación científica o histórica o estadísticos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros podrá establecer excepciones a los derechos contemplados en los artículos 15, 16, 18 y 21, sujetas a las condiciones y garantías indicadas en el apartado 1 del presente artículo, siempre que sea probable que esos derechos imposibiliten u obstaculicen gravemente el logro de los fines científicos y cuanto esas excepciones sean necesarias para alcanzar esos fines.

3. Cuando se traten datos personales con fines de archivo en interés público, el Derecho de la Unión o de los Estados miembros podrá prever excepciones a los derechos contemplados en los artículos 15, 16, 18, 19, 20 y 21, sujetas a las condiciones y garantías citadas en el apartado 1 del presente artículo, siempre que esos derechos puedan imposibilitar u obstaculizar gravemente el logro de los fines científicos y cuanto esas excepciones sean necesarias para alcanzar esos fines.

4. En caso de que el tratamiento a que hacen referencia los apartados 2 y 3 sirva también al mismo tiempo a otro fin, las excepciones solo serán aplicables al tratamiento para los fines mencionados en dichos apartados».

Este Proyecto de Ley, por tanto, debe respetar tales normas, siendo, por otro lado, conveniente, realizar una mención expresa al Reglamento Europeo, dada su relevancia, al menos en la Exposición de Motivos.

V

Observaciones al articulado.

Sin perjuicio de las observaciones ya realizadas, cabe señalar acerca del articulado del PL lo siguiente:

1) Artículo 2.

Dada la relevancia que tienen las normas reguladoras de cada operación estadística -como se deriva de los arts. 9 y 44.2.b)- sería recomendable incluirla entre las definiciones.

2) Artículo 4.

En este precepto se regulan los principios estadísticos, lo cual se hace de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria, según se afirma en la Exposición de Motivos, constituyendo la regulación que se efectúa de los mismos una de las innovaciones contenidas en la norma proyectada.

Sin embargo, sería conveniente incluir en el mismo la regulación concreta del principio de especialidad por razones de seguridad jurídica, el cual se regula de forma expresa en el art. 4.4 de la Ley estatal 12/1989, de 9 de mayo, de Función Estadística Pública, que dispone que:

«En virtud del principio de especialidad, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos».

Ello debería ser así puesto que se lleva a cabo una aplicación específica del mismo en diversos preceptos del PL, razón por la que la regulación concreta de este principio facilitaría la mejor comprensión de dichas normas, tales como el art. 10.1 PL que establece que *«La solicitud de información deberá limitarse a los datos estrictamente necesarios para dar cumplimiento a las finalidades estadísticas perseguidas»*, el art. 10.3.a) PL en el que se dispone, al regular los requisitos de la solicitud de información estadística, que *«3. Junto a la solicitud de información habrá de comunicarse a las unidades informantes los siguientes extremos:*

a) La naturaleza, características y finalidad de la operación estadística que se realiza».

Finalmente, el art. 16.b) PL a la hora de regular la comunicación de datos estadísticos exige que *«los datos a comunicar sean usados exclusivamente para fines estadísticos»*.

Además del principio de especialidad, deberá añadirse la referencia a los principios de necesidad y proporcionalidad.

3) Artículo 9.

Señala que la información que se suministre deberá ajustarse a las circunstancias exigidas por las normas reguladoras de las operaciones estadísticas. Entendemos que debe sustituirse por *«las normas reguladoras de cada operación estadística»*, dado que el concepto deja de ser genérico -lo que produce cierta confusión- y se adaptaría

a la redacción contenida en el art. 44.2, que contempla entre el contenido mínimo de cada programa estadístico en su apartado b), «las normas reguladoras de cada operación», regulando el contenido mínimo, a su vez, del mismo.

4) Artículo 10.

Es necesario, en coordinación con el art. 52 del texto, que contempla como infracción grave la negativa, incluir en el artículo como deber del agente estadístico no sólo el de estar acreditado, sino también el de exhibir a la unidad informante que lo solicite el documento acreditativo de esa condición.

5) Artículo 11.1.

Se ha de incidir en la necesidad de que se produzca un escrupuloso respeto al derecho fundamental que obliga a la protección de datos de carácter personal, en particular, cuando se acceda a ficheros de datos existentes de titularidad privada, en los que previamente, se debe haber realizado lo necesario para proteger este derecho fundamental.

Por otra parte, este precepto en cuanto al acceso a los ficheros de datos de titularidad privada, se limita a su sola mención sin regular las condiciones de acceso y garantías necesarias para su tratamiento por parte del Instituto Canario de Estadística.

6) Artículo 16.4.

Deberá sustituirse «(...) el artículo 16 y 18 de la Constitución Española» por el plural los artículos 16 y 8 (...), al referirse a dos artículos.

7) Artículo 17.1.

Este precepto, en el que se establece que «Se podrá conceder acceso a datos estadísticos confidenciales a personal investigador que lleve a cabo análisis estadísticos con fines científicos. No se concederá el acceso a aquellos datos que permitan la identificación directa de las unidades de observación», también presenta una contradicción evidente si se tiene en cuenta la definición contenida en el PL acerca de los datos confidenciales, pues se establece en primer lugar que se puede conceder el acceso a los datos confidenciales al personal investigador, para posteriormente manifestar que no se le concede el acceso a los datos confidenciales, ya que los datos que permiten la identificación directa de las unidades de observación son en esencia confidenciales, si se atiende a la definición que de ellos se establece en el propio PL.

Sería recomendable, por otro lado, el cambio en la redacción, puesto que se observa una contradicción entre la primera y la segunda parte del apartado primero del artículo, puesto que en principio autoriza el acceso a todo dato estadístico confidencial, para luego negarlo respecto a aquellos datos que permitan la identificación directa de las unidades de observación, y que, según la Ley también tienen el carácter de dato confidencial -anteriormente se ha definido como el que permite identificar a las unidades de observación directa o indirectamente-. Por tanto, la primera y la segunda parte del apartado primero del art. 17 son contradictorias.

8) Artículo 21.3.

Se debe establecer con qué criterio ciertas operaciones estadísticas se les dota de oficialidad y otras no.

9) Artículos 32.3 y 33.3.

Se observa en este artículo, al igual que en el artículo siguiente, el 33, la omisión de regulación legal de determinados aspectos de la materia objeto del Proyecto de Ley, estableciéndose remisiones directas a futuras normas reglamentarias que los desarrollen, pues en el art. 32.3 se dispone que reglamentariamente se determinaran la competencias de la Presidencia del Instituto Canario de Estadística y en el art. 33.3 PL se establece que reglamentariamente se determinarán las competencias, organización y funcionamiento del Consejo de Estadística, sin que conste regulación alguna de ambas materias en el PL, al menos a nivel básico.

La norma reglamentaria como norma secundaria y limitada se debe ceñir a complementar la ley, no a sustituirla, como ya ha manifestado este Consejo Consultivo en diversos Dictámenes (Por todos, DCCC 17/2018).

10) Artículo 33.1.

La redacción del precepto es deficiente dado que se pasa, en un mismo punto, sin transición alguna, después de definir el Consejo de Estadística, a enumerar la composición del mismo, siendo conveniente, por razones sistemáticas, establecer la regulación de ambos aspectos en puntos separados del mismo precepto.

11) Artículo 36.

En su punto 2, se señala que el ISTAC contará con personal funcionario y laboral. Se debería diferenciar el personal que realiza labor propiamente estadística del personal que desarrolla tareas administrativas. Dado el secreto estadístico, y la necesidad de garantizar los principios de imparcialidad, objetividad e independencia, las tareas deberán atribuirse a funcionarios públicos, por mandato de los arts. 9.2 del Estatuto Básico y 67 de la Ley de la Función Pública Canaria, máxime cuando la ley les atribuye la condición de autoridad al personal estadístico funcionario, a los efectos procedentes (art. 38.3 del texto que analizamos).

Por otro lado, deberá modificarse la redacción del punto 2 puesto que repite hasta en tres ocasiones el término «personal», al establecer que «El Instituto contará con el personal funcionario y laboral que se establezca en la relación de puestos de trabajo. Entre su personal figurará personal especializado en las materias específicas del Instituto».

12) Artículo 38.1 y 2.

En los dos primeros puntos de este precepto la norma proyectada se limita a reproducir por completo la definición que de agente estadístico y personal estadístico se estableció en el art. 2.x) e y) PL, lo cual es del todo innecesario e inadecuado, además, así se renuncia a establecer la regulación de ambas figuras.

Todo el personal que interviene en las tareas estadísticas debiera ostentar una relación funcional con la Administración, minimizando el número de personas que pueden tomar conocimiento de datos confidenciales. Todas estarán sujetas al secreto estadístico.

Esta obligación podría ser menor o relativizarse si todos los ficheros con los que operan fueran entregados ya disociados de datos personales por los sujetos a los que se pide la información, para su tratamiento meramente estadístico y el ISTAC no tuviera acceso a ficheros que contengan datos personales.

13) Artículo 44.

Debe completarse la redacción del artículo en los siguientes aspectos:

1. Deberá señalarse que los Programas Estadísticos deben ser publicados puesto que la publicidad no sólo debe afectar a los resultados estadísticos, sino también a los planes o programas que los amparan. Se trata de una garantía fundamental para todos aquellos a los que se pide información, por la responsabilidad que asumen, en

la medida en que tienen que poder comprobar que el fin para el que se pide información obedece a una razón de interés público, que forma parte de un Plan o Programa público (art. 6.2 de la Ley 19/2013).

2. Todas las operaciones estadísticas, dentro de sus normas reguladoras [apdo. 2 b) de este art.], deben contener un plazo para suministrar la información, puesto que su incumplimiento puede aparejar la consiguiente sanción (art. 51 PL).

3. Respecto de las operaciones estadísticas que impliquen la obtención y tratamiento de datos personales y, por tanto, supongan la creación de un fichero de datos personales de titularidad pública, debe formar parte del contenido mínimo de dichas operaciones el cumplimiento de los requisitos que señala el art. 20 LOPD (disposición de carácter general publicada en el BOC, las disposiciones de creación del fichero que deben indicar, entre otros extremos, los siguientes: las personas y colectivos sobre los que se pretendan obtener tales datos o que resulten obligados a suministrarlos, la estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de este carácter incluidos en el mismo, el órgano de la Administración responsable del fichero, las medidas de seguridad con indicación de su nivel, etc.). Por tanto, en el apartado 2 b) de este art. debe efectuarse, en cuanto a este tipo de operaciones estadísticas, la correspondiente remisión a este precepto de la LOPD o norma que lo sustituya.

Por otro lado, en el mismo apartado, se señala que *«Cada programa estadístico deberán contener como mínimo: (...)»* repitiendo en el apartado b) *«Las normas reguladores de cada operación, que contendrán como mínimo»*. Se recomienda sustituir dicha redacción por otra similar, como por ejemplo: *«que deberán contemplar»* o *«que deberán especificar»*.

14) Artículo 51.

En el texto se determina como infracción leve, punto 1 apartado b), el «no proporcionar la información obligatoria requerida, o hacerlo con datos inexactos, incompletos o de forma distinta a la establecida», y el punto 3 apartado b) como infracción muy grave, «el no proporcionar la información obligatoria requerida cuando pueda ser imputada malicia o negligencia grave». Sin embargo, no existe graduación intermedia, al no contemplarse en su punto 2 entre las infracciones graves el no proporcionar la información obligatoria requerida, por ejemplo, cuando concurra negligencia leve, existiendo con ello, un salto inexplicable que puede

conllevar inseguridad jurídica. Por ello sería conveniente revisar la redacción del artículo.

Por otro lado, en el apartado 3.a) se utiliza el concepto de malicia o negligencia grave, que puede ser un concepto subjetivo de difícil apreciación (la negativa puede deberse a múltiples causas: oposición del interesado, datos sensibles que exigen ponderación de intereses, falta de medios humanos o técnicos, que aportar la información impide desarrollar otras obligaciones esenciales por falta de medios, responsabilidad en la que puede incurrir el que aporta la información por incumplimiento de otras normas legales con las que el Proyecto de Ley no coincide). Entendemos que debe especificarse con mayor precisión y que sería conveniente sustituir el término «malicia» por el término jurídico «dolo» más adecuado que el empleado por su pertenencia al Derecho Penal y al ámbito sancionador.

15) Artículo 52.

En cuanto al incumplimiento del deber de difusión de los datos estadísticos, es preciso aclarar previamente cuando existe este deber.

La negativa a exhibir el documento acreditativo de agente estadístico -apartado h)- no se corresponde con lo establecido en el art. 10, relativo a los requisitos de la solicitud de información, puesto que no se contempla la exhibición de la acreditación, sino sólo el deber de estar acreditado por parte del agente estadístico, lo que impide aplicar el tipo infractor, salvo que se modifique el art. 10, como ya hemos reseñado anteriormente.

16) Artículo 55.3.

Procede sustituir los términos infractor e interesado por persona infractora y persona interesada.

Además, procede sustituir la expresión «volviendo a transcurrir el plazo» por «reiniciándose el plazo» como figura en el inciso 3 del art. 54 y en consonancia con lo dispuesto en el art. 30.2 segundo párrafo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias se ajusta a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias y al resto del

ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las objeciones y observaciones al texto normativo contenidas en los Fundamentos I, IV y V del presente Dictamen.