

Consejo Superior de Estadística

Dictamen sobre el Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024

De acuerdo con las competencias atribuidas al Consejo Superior de Estadística (CSE) por la Ley 12/1989, de 9 de mayo de 1989, de la Función Estadística Pública (LFEP) y por el Real Decreto 1037/1990, de 27 de julio, por el que se regula su composición, organización y funcionamiento, el Pleno del Consejo Superior de Estadística en su sesión del día 4 de noviembre de 2019 acuerda por unanimidad emitir el siguiente Dictamen sobre el *Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024*.

El consejero titular representante de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras formula voto particular sobre algunas recomendaciones contenidas en el dictamen, que se incorpora en el anexo II.

1 Motivación

La LFEP establece en su artículo 8 que el Plan Estadístico Nacional es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado, con una vigencia de cuatro años. Los siete planes estadísticos aprobados desde la promulgación de la LFEP son los referidos a los períodos 1993-1996, 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 y 2017-2020. Este último se aprobó mediante el Real Decreto 410/2016, de 31 de octubre.

El *anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024* que se somete a dictamen ha sido elaborado por el INE en colaboración con los servicios estadísticos de los departamentos ministeriales, el Banco de España y el Consejo General del Poder Judicial. Además, este anteproyecto ha sido informado previamente por la Comisión Interministerial de Estadística y el Comité Interterritorial de Estadística.

Con el fin de que pueda iniciarse con la suficiente antelación la tramitación del Plan Estadístico Nacional 2021-2024 para su aprobación mediante la oportuna disposición legal, el Pleno del Consejo Superior de Estadística emite el presente Dictamen preceptivo sobre el *Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024*.

2 Estructura del Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024

El anteproyecto está formado por el texto articulado del real decreto y cinco anexos que constituyen el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 propiamente dicho.

El texto articulado consta de una parte expositiva, una parte dispositiva que se estructura en siete artículos (aprobación, contenido, obligatoriedad de cumplimentación, programas anuales de ejecución, actualización, seguimiento del grado de ejecución y compromiso con la calidad), una disposición transitoria única (prórroga de la vigencia) y dos disposiciones finales (título competencial y entrada en vigor).

En el anexo I se incluyen las líneas estratégicas para el periodo 2021-2024.

En el anexo II figura la relación de operaciones estadísticas del Plan Estadístico Nacional 2021-2024, clasificadas por sector o tema y por organismo responsable de su ejecución.

En el anexo III se detallan los siguientes aspectos para cada una de las operaciones estadísticas: fines; organismos que intervienen en su elaboración; descripción general de su contenido; colectivo, con referencia al ámbito territorial en su caso, y estimación de los créditos presupuestarios necesarios para su financiación en el cuatrienio 2021-2024. También se incluye en este anexo la definición de los conceptos anteriores.

El anexo IV contiene el Programa de inversiones a realizar en el cuatrienio 2021-2024 para mejorar y renovar los medios de todo tipo precisos para el desarrollo de la función estadística, financiado con cargo al capítulo 6 de los Presupuestos de Gastos del Estado. También se facilita en este anexo un resumen de las estimaciones de los créditos presupuestarios necesarios para financiar las operaciones estadísticas en el cuatrienio.

En el anexo V se proporciona información complementaria para enlazar el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 y el Plan Estadístico Nacional 2021-2024.

3 Consideraciones al Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024

El Pleno del CSE aprobó en su reunión del 19 de diciembre de 2018 el documento *Propuestas y recomendaciones, previas a la formulación del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2021-2024, sobre las necesidades nacionales en materia estadística y la adaptación y mejora de los medios existentes* (en adelante *Propuestas y recomendaciones*).

El anteproyecto, objeto de este dictamen, recoge muchas de las *Propuestas y recomendaciones* formuladas en este informe preceptivo del Consejo Superior de

Estadística y establece un marco apropiado para profundizar en el proceso de mejora de la estadística y de adaptación a las demandas de la sociedad y a los requerimientos de los patrones internacionales y europeos. En particular, en el anexo I del anteproyecto se establecen las líneas estratégicas siguientes:

- Cumplimiento de los Reglamentos y Código de Buenas Prácticas de la Unión Europea Calidad.
- Impulso de la Calidad.
- Reducción de la carga de respuesta de los informantes.
- Atención a los usuarios.
- Cooperación con los Órganos Centrales de Estadística de las Comunidades Autónomas (OCECA) y otros productores de estadísticas no incluidos en el Sistema Estadístico de la Administración del Estado.
- Participación en el Sistema Estadístico Europeo.

Este anexo, que recoge las *Líneas estratégicas de la planificación estadística nacional para el periodo 2021-2024*, incorpora gran parte de las sugerencias del CSE. Sin embargo, el Consejo estima que hay algunas de las recomendaciones que no han sido debidamente tenidas en cuenta. A continuación, se presentan con más detalle unas y otras.

3.1 OBSERVACIONES GENERALES

1. El Consejo Superior de Estadística valora positivamente el esfuerzo efectuado por los servicios estadísticos del Estado a la hora de recoger en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 las líneas directrices que este Consejo estableció en su documento de *Propuestas y recomendaciones* para dicho plan, que se han considerado en su mayoría.

2. El Consejo reconoce también el trabajo realizado por los servicios estadísticos al analizar pormenorizadamente cada una de las actuaciones en que se desarrollaban las recomendaciones de este Consejo de cara al Plan 2021-2024. Estos trabajos han quedado recogidos en el informe que la Comisión Interministerial de Estadística ha presentado acompañando al anteproyecto objeto de este dictamen. Este informe evidencia que hay acciones ya en curso y otras planeadas para el futuro lo que ratifica la evolución continua de la actividad estadística en la dirección propuesta y además confirma la disposición de estos servicios a realizar esfuerzos preparatorios que faciliten la realización de las recomendaciones durante el periodo de vigencia del Plan.

3. El Consejo considera que se debería potenciar su papel como instrumento clave del Sistema Estadístico del Estado, buscando la forma de darle la mayor operatividad posible dentro de la legislación que regula sus competencias y funcionamiento, e incluso, si fuera preciso, promoviendo alguna modificación normativa. El Consejo considera muy importante, en particular, aumentar su capacidad de hacer un seguimiento de la implementación del Plan cuatrienal y de los programas anuales, en línea con las recomendaciones relativas a la evaluación de programas.

4. El Consejo anima a los servicios estadísticos del Estado a proseguir con los proyectos ya iniciados: carga de respuesta, uso de identificadores comunes, Big data y otras fuentes de datos, georreferenciación, difusión, atención a las necesidades de los usuarios, etc. En particular, la creación de un Directorio de Fuentes Administrativas es una pieza clave para potenciar la utilización más eficiente de las mismas. La difusión a la sociedad de los resultados y de los procesos estadísticos, así como una buena comunicación de la cultura estadística, son elementos básicos en los que hay que profundizar.

5. El Consejo apoya al INE en su trabajo de coordinación con los servicios ministeriales aplaudiendo la unánime iniciativa de la creación en cada ministerio de una unidad centralizada que coordine la actividad estadística de dicho ministerio.

6. El Consejo valora positivamente que las líneas estratégicas 2021-2024 consideren prioritario disponer de los recursos (económicos y de personal) acordes con los objetivos que se pretenden obtener. A este respecto manifiesta su preocupación ante las perspectivas de futuro de dichos recursos: edad media de los efectivos actuales, necesidad de nuevos perfiles formativos (científicos de datos, por ejemplo), mecanismos de dotación de personal para todo el sistema estadístico, etc., las cuales hacen necesaria una reflexión especial sobre este tema.

7. El Consejo valora positivamente la incorporación de la perspectiva de género, edad, nacionalidad y discapacidad en las estadísticas oficiales, siempre que en la población objeto de estudio sea aplicable.

3.2 OBSERVACIONES A LA LÍNEAS ESTRATÉGICAS 2021-2024

1. Adecuación a las *Propuestas y recomendaciones*

Las líneas estratégicas del Plan Estadístico Nacional 2021-2024 recogen una parte muy sustancial de las *Propuestas y recomendaciones* emitidas por el CSE con carácter previo a su formulación, si bien se observan diversos aspectos que no han sido reflejados o que no lo han sido con el detalle deseable.

Las características del documento para el que se emite dictamen, que ha de ser un plan realista con un horizonte cuatrienal, pueden justificar estas ausencias. Sin embargo, el CSE confía en que el carácter dinámico del Plan Estadístico Nacional, que se actualiza mediante sus programas anuales, ofrezca recorrido suficiente para abordar aquellas recomendaciones que no han sido tenidas en cuenta en él inicialmente.

2. Independencia y potenciación de los servicios estadísticos

El Consejo insiste en la importancia de reforzar la independencia de las autoridades estadísticas y del cumplimiento de las estadísticas oficiales del Código de Buenas Prácticas. El Consejo reitera su preocupación acerca de la determinación de cuáles son los servicios estadísticos del Estado en el sentido establecido en la LFEP y la necesidad de potenciarlos. La gran cantidad de unidades dentro de la Administración del Estado que elaboran estadísticas hace que esta recomendación sea especialmente acuciante. Además, esta

recomendación incide sobre otros muchos aspectos esenciales para el eficiente funcionamiento del sistema como, por ejemplo, el intercambio de datos entre servicios estadísticos. No obstante, el Consejo valora positivamente la propuesta de profundizar en la coordinación con los Órganos de Estadística de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

3. Necesidades nacionales

El Consejo valora positivamente que las *Líneas estratégicas 2021-2024* hayan contemplado explícitamente la necesidad de considerar claramente los intereses de los usuarios nacionales en el diseño del plan estratégico cuatrienal, los cuales deberán ir recogiendo en los programas anuales a medida que se determinen de forma concreta.

4. Presencia internacional

El CSE manifiesta la conveniencia de mantener una participación activa en las iniciativas internacionales, especialmente en aquellas más novedosas que definirán el futuro de la Estadística Oficial, tales como el uso de nuevas fuentes de información (Registros Administrativos, Big Data,...), así como tener una presencia más activa en los foros europeos para tener una voz más prominente al definir la obtención de nuevos datos. Por otro lado, echa en falta la inclusión en sus *líneas estratégicas 2021-2024*, de la posibilidad de facilitar el aprovechamiento de los fondos europeos en proyectos.

5. Dotación de recursos

El CSE quiere señalar que, en la medida que el PEN fija objetivos para el Sistema Estadístico Nacional, es recomendable que con carácter anual se tenga conocimiento de los recursos existentes y de las actuaciones para su adaptación y mejora, a los efectos de elaborar el Consejo propuestas y recomendaciones. La escasez de recursos, no suficientes en la actualidad para garantizar los proyectos en curso, requiere un especial seguimiento.

6. Desarrollos normativos

El Consejo echa en falta disponer de normativas legales debidamente desarrolladas en temas esenciales como el uso de datos confidenciales con fines de investigación o el uso estadístico de registros comerciales de propiedad privada (tarjetas bancarias, datos de telefonía,..); así mismo, sería conveniente considerar el establecimiento de normas sobre otros aspectos, como son los ligados con la independencia de las autoridades estadísticas.

7. Nuevas tecnologías

El Consejo considera que hay que progresar en el uso de tecnologías y de los nuevos modos de relación de la Administración con los ciudadanos en las estadísticas oficiales, así como en la utilización de los medios on line. Anima, particularmente, a la incorporación del uso de las plataformas digitales y de todos los canales electrónicos existentes en las diferentes estadísticas.

8. Reducción de la carga de repuesta

El CSE valora muy positivamente que la reducción de carga de respuesta de los informantes se contemple de nuevo como una de las líneas estratégicas del Plan

Estadístico Nacional 2021-2024, al igual que ya se hizo en el documento de *Propuestas y recomendaciones*. En este sentido anima a la incorporación de la "huella estadística", ya contemplada en el PEN anterior no pudiendo ser desarrollada por falta de recursos.

9. Cooperación de los productores de Estadística Oficial con otros sectores

El Consejo valora positivamente recoger entre las líneas estratégicas de actuación la cooperación con el mundo académico y el sector privado tanto para el uso de nuevas fuentes de información y tecnologías como para el aprovechamiento de los conocimientos de estos sectores en la producción de la Estadística Oficial.

10 Aspectos sectoriales

El CSE pone el énfasis en las cuatro grandes rúbricas siguientes:

- Estadísticas laborales. El Consejo ve necesario la cooperación entre las distintas instituciones para reducir las posibles discrepancias entre conceptos estadísticos similares.
- Mercado inmobiliario. El Consejo ve necesario tener mejor información de los flujos y de los stocks, es decir, de qué se construye y dónde, del stock de casas sin vender, la proporción de vivienda principal y secundaria, el mercado de alquiler, localización de la demanda y la oferta, etc. y de la evolución de los precios de dicho mercado en todas sus modalidades. El Consejo valora positivamente la incorporación de estos temas en las líneas estratégicas del nuevo PEN, entendiéndolo que es un reto costoso y difícil. Considera necesario, no obstante, reflejar la inclusión en la relación de operaciones estadísticas de un indicador de precios del alquiler de bienes inmuebles (viviendas, locales comerciales,...) con una metodología acorde y comparable, en la medida de lo posible, con el existente Índice de Precios de la Vivienda que elabora el INE para la compra de viviendas y con las recomendaciones internacionales existentes.
- Estadísticas de educación. El consejo ve necesario aumentar la frecuencia de publicación de las operaciones Estadística de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada y la Encuesta de Gasto de los Hogares en Educación.
- Objetivos de desarrollo sostenible. El Consejo ve necesario insistir en la conveniencia de que los indicadores estadísticos de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 se obtengan dentro de la Estadística Oficial, conforme al Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas y dotar al INE y a los servicios estadísticos de los ministerios de los recursos necesarios, incluyendo una nueva estructura orgánica, para acometer este importante proyecto de interés general.

4 Conclusión

Con las salvedades reseñadas en los epígrafes anteriores, el Consejo Superior de Estadística valora positivamente el *Anteproyecto Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024* presentado, que constituirá el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado durante su periodo de vigencia.

ANEXO I: Relación de miembros del Consejo Superior de Estadística asistentes a la sesión plenaria de 4 de noviembre de 2019

Presidenta del Consejo:

D.^a Nadia Calviño Santamaría
Ministra de Economía y Empresa

Vicepresidente del Consejo:

D. Juan Manuel Rodríguez Poo
Presidente del Instituto Nacional de Estadística

Consejeros del Pleno:

D. Álvaro Kirkpatrick de la Vega
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

D. Pablo Arellano Pardo
Ministerio de Hacienda

D. Juan Antonio Puigserver Martínez
Ministerio del Interior

D.^a María del Carmen García Franquelo
Ministerio de Fomento

D. Liborio López García
Ministerio de Educación y Formación Profesional

D. Gonzalo Giménez Coloma
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

D. Pablo Garde Lobo
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

D.^a Paloma García-Galán San Miguel
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

D.^a Clara Mapelli Marchena
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad

D.^a María Pía Junquera Temprano
Ministerio de Política Territorial y Función Pública

D.^a Pilar Mas Rodríguez
Ministerio de Economía y Empresa

D. Miguel Ángel De Castro Puente
Instituto Nacional de Estadística

D. Alfredo Cristóbal Cristóbal
Instituto Nacional de Estadística

D.^a Pilar Aparicio Azcárraga
Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

D. Ignacio Hermoso Contreras
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

D. Carlos Martín Urriza
Confederación Sindical de Comisiones Obreras

D.^a Edita Pereira Omil
Confederación Española de Organizaciones Empresariales

D.^a Paloma Blanco Ramos
Confederación Española de Organizaciones Empresariales

D. Carlos Ruiz Fonseca
CEPYME

D. José Miguel Sánchez Muñoz
Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España

D. Óscar Arce Hortigüela
Banco de España

D. Julio Iglesias de Ussel
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

D. David Ríos Insua
Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales

D.^a María del Mar Rueda García
Sociedad de Estadística e Investigación Operativa

D.^a Sabina Lobato Lobato
Fundación ONCE

D. Ildefonso Villán Criado
Consejo General del Poder Judicial

D. Alain Cuenca García
Instituto de Estudios Fiscales

Secretario de la Comisión Permanente:

D. Antonio Salcedo Galiano
Director del Gabinete de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística

Anexo II: Voto particular presentado por el consejero representante de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras

La C.S. de CC.OO. ha presentado dos enmiendas al borrador de dictamen del CSE del anteproyecto del PEN 2021-2024 que ha sido aprobado en su sesión plenaria del 4 de noviembre de 2019. A continuación se detallan los apartados donde se incluyen, se resaltan en negrita y se razona su oportunidad.

Primera enmienda

Dentro del punto 3.1 Observaciones generales, apartado 6:

El Consejo valora positivamente que las líneas estratégicas 2021-2024 consideren prioritario disponer de los recursos (económicos y de personal) acordes con los objetivos que se pretenden obtener. A este respecto manifiesta su preocupación **(por la falta de evaluación del volumen y características de los efectivos laborales disponibles)** ante las perspectivas de futuro de dichos recursos: edad media de los efectivos actuales, necesidad de nuevos perfiles formativos (científicos de datos, por ejemplo), mecanismos de dotación de personal para todo el sistema estadístico, etc., las cuales hacen necesaria una reflexión especial sobre este tema.

Razonamiento

El Consejero de la C.S. de CCOO ha planteado en reiteradas ocasiones durante la presidencia anterior del INE y tanto en la Comisión Permanente del Consejo como en su Plenario, la necesidad de evaluar cómo han evolucionado los efectivos laborales del sistema de estadística público desde 2008 o 2010 en adelante, con el fin de garantizar la calidad de sus operaciones y dar cumplimiento al principio de adecuación de recursos del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, que en su punto 3.1 establece que se “dispondrán de recursos humanos, financieros e informáticos adecuados tanto en tamaño como en calidad para cumplir las necesidades actuales en materia estadística”.

La política de no reposición de las bajas laborales en el sistema estadístico público desde el 2011 hasta hace poco, lo ha sometido a una situación de considerable estrés que algunos consejeros, como el representante del Ministerio de Trabajo y la representante del Ministerio de Sanidad, han denunciado públicamente en la Comisión Permanente del Consejo y la Ponencia del PEN.

Conocer el nivel y características que han tenido los recursos humanos del sistema estadístico público parece -entre otros- un dato de obligado conocimiento para hacer un diagnóstico serio de sus necesidades futuras.

Segunda enmienda

Dentro del 3.2 Observaciones a las líneas estratégicas 2021-2024, apartado 6:

Desarrollos normativos

El Consejo echa en falta disponer de normativas legales debidamente desarrolladas en temas esenciales como el uso de datos confidenciales con fines

de investigación o el uso estadístico de registros comerciales de propiedad privada (tarjetas bancarias, datos de telefonía, .); así mismo, sería conveniente considerar el establecimiento de normas sobre otros aspectos, como son los ligados con la independencia de las autoridades estadísticas. **(En concreto, se recomienda un estatus similar a la autoridad bancaria y monetaria para el presidente del INE).**

Razonamiento

Uno de los caminos para el crecimiento y modernización del sistema estadístico público es hacer un, cada vez, mayor uso de los registros de carácter administrativo derivados de la actividad pública o de las empresas privadas, sobre todo de aquellas ubicadas en el sector de las TICs.

Este cambio, sin embargo, no está exento de peligros que pueden llegar a afectar a la calidad e incluso continuidad de las operaciones estadísticas públicas. Si el peso de la estadística pública recae cada vez más sobre registros administrativos cuya principal finalidad no es la producción estadística sino la gestión de un proceso público o privado, no hay que perder de vista que su diseño, alteración o incluso desaparición no depende exclusivamente de las autoridades estadísticas.

Para conjurar este problema el reglamento europeo sobre estadística pública dota a los responsables estadísticos de autoridad y derecho a ser consultados antes de que se puede cambiar un registro administrativo público que sea input de una operación estadística de interés europeo. Ahora bien, esta salvaguardia no opera para otras estadísticas de interés estatal aunque queden fuera del interés de Europa y tampoco lo hace para los datos de la economía de la información que monopolizan unas pocas empresas privadas.

Para conjurar estos peligros y que el sistema estadístico público pueda seguir evolucionando es necesario impulsar una serie de cambios normativos y, en particular, dotar al INE y a su presidente de un estatus de autoridad estadística que le permitan ejercer la tarea de salvaguarda de la solidez del sistema estadístico público sin condicionantes.