

Dictámenes del Consejo de Estado

Asunto: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

Número de expediente: 959/2008 (ECONOMÍA Y HACIENDA)

Referencia: 959/2008

Procedencia: ECONOMÍA Y HACIENDA

Fecha de Aprobación: 25/6/2008

Fecha de publicación en el BOE de la disposición: 15/11/2008

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2008, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"Por Orden comunicada de V. E. de fecha 9 de junio de 2008 (con registro de entrada el día siguiente), el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. Contenido del proyecto

El proyecto de real decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo, que señala la base legal de la norma y la caracterización del Plan Estadístico Nacional como el principal instrumento ordenador de la actividad estadística en la Administración General del Estado (artículo 8 de la Ley 12/1989, de la función estadística pública), destaca la consideración a efectos competenciales de las estadísticas contenidas en dicho plan como "estadísticas para fines estatales" (artículo 149.1.31^a de la Constitución) y menciona los reales decretos por los que se han aprobado los planes estadísticos nacionales anteriores, de vigencia cuatrienal.

Resume después el contenido del Plan Estadístico Nacional para el cuatrienio 2009-2012 cuya aprobación se pretende, así como las grandes líneas de las operaciones estadísticas que comprende, que se encuentran clasificadas en veinticinco sectores según materias. Subraya la inclusión en el real decreto de las líneas estratégicas del Plan y de las previsiones presupuestarias necesarias para la financiación de las correspondientes operaciones estadísticas.

La parte dispositiva está integrada por siete artículos, una disposición transitoria única y una disposición final única.

El artículo 1 aprueba el Plan Estadístico Nacional 2009-2012, que se inserta a continuación.

El artículo 2 se refiere al contenido del Plan. Establece que es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado y que contiene las estadísticas que han de realizarse en dicho cuatrienio por los servicios de la Administración General del Estado, y las que hayan de llevarse a término mediante la celebración de acuerdos con las Administraciones autonómicas o locales o con particulares, quienes quedarán obligados al cumplimiento del secreto estadístico, al igual que el servicio estadístico responsable.

El artículo 3 señala que las estadísticas incluidas en el Plan "son de cumplimiento obligatoria, sin perjuicio de que serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar".

El artículo 4 regula el contenido de los Anexos:

- En el Anexo I, se incluyen las líneas estratégicas que han servido de base para la elaboración del Plan.
- En el Anexo II figura la relación de operaciones estadísticas del Plan, clasificadas por sector o tema, y por organismo responsable de su ejecución.
- En el Anexo III, se facilitan para cada una de las estadísticas distintos aspectos, tales como fines, organismos que intervienen, descripción general de su contenido, periodicidad de recogida y otros.
- El Anexo IV contiene el programa de inversiones a realizar en el cuatrienio 2009-2012, financiado con cargo al Capítulo 6 de los Presupuestos Generales del Estado, y un resumen por Ministerio de las estimaciones de los créditos presupuestarios necesarios para financiar las operaciones estadísticas.
- En el Anexo V, se proporciona información complementaria para enlazar el Plan Estadístico Nacional 2005-2008 con el Plan Estadístico Nacional 2009-2012. Se relacionan las operaciones estadísticas que se han incluido en este último Plan 2009-2012 y no figuraban en el anterior; las que no se han incluido en el Plan 2009-2012, aunque se recogiesen en el Plan 2005-2008; y las que presentan variaciones entre ambos planes.

El artículo 5 se refiere a los programas anuales de desarrollo.

El artículo 6 regula la actualización del Plan a través de los programas anuales de desarrollo.

El artículo 7 se refiere al seguimiento del grado de ejecución del Plan que corresponde al Consejo Superior de Estadística, a partir de la ejecución de los sucesivos programas anuales para lo que el Instituto Nacional de Estadística (INE), con conocimiento de la Comisión Interministerial de Estadística (CIME), le facilitará los informes oportunos.

La disposición transitoria única prevé la prórroga automática de la vigencia del Plan en caso de que el 1 de enero de 2013 no hubiera entrado en vigor el Plan Estadístico Nacional 2013-2016.

La disposición final única fija la entrada en vigor del real decreto el día 1 de enero de 2009.

A continuación, figura el Plan Estadístico Nacional, cuyo contenido se estructura en los cinco anexos a que antes se hizo referencia.

SEGUNDO. Contenido del expediente

A) Figura en el expediente la versión definitiva del proyecto, que va acompañada de los siguientes documentos:

- Una breve memoria justificativa.
- Una memoria económica, de la que cabe destacar los siguientes aspectos: * En primer lugar, se precisa que las "previsiones presupuestarias" que aparecen en el Plan (Anexo IV) no tienen naturaleza de programas ni créditos presupuestarios específicos (que no existen con carácter general para la realización de estadísticas), sino de meras estimaciones elaboradas según la metodología aprobada por la Comisión Interministerial de Estadística. * En segundo lugar, se detallan los criterios empleados por dicha metodología. * Por último, se presentan los tres cuadros que componen la memoria económica propiamente dicha: o Cuadro I: Previsiones presupuestarias del Plan Estadístico Nacional 2009-2012 de cada uno de los departamentos ministeriales, del Consejo General del Poder Judicial y del Instituto Nacional de Estadística. o Cuadro II: Resumen de las estimaciones de los créditos presupuestarios necesarios para la financiación de operaciones estadísticas. o Cuadro III: Resumen de las estimaciones de los créditos presupuestarios necesarios para financiar el programa de inversiones.
- Un informe de impacto por razón de género. Detalla que una de las estadísticas realizadas es monográfica sobre género (5.672 "Mujeres y hombres en España"). Además, en otras muchas operaciones con información sobre personas físicas se facilitan resultados por sexo (enumera dichas operaciones, así como aquellas en las que se introduce por vez primera la desagregación por sexo). Considera todo ello un elemento fundamental para valorar las diferencias de participación de mujeres y hombres, las consecuencias sobre su posición social y si ésta constituye una situación de discriminación. Hace algunas recomendaciones al respecto a los servicios encargados de realizar operaciones estadísticas.

B) Se ha unido al expediente el dictamen del Consejo Superior de Estadística (26 de noviembre de 2007), que examina fundamentalmente el ajuste del proyecto a las "Propuestas y Recomendaciones" formuladas por el Pleno de dicho organismo el 4 de diciembre de 2006. Sin perjuicio de algunas observaciones, valora positivamente el proyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

Igualmente figuran los informes relativos a las deliberaciones sobre el proyecto en el Pleno de la Comisión Interministerial de Estadística (3 de julio de 2007) y en el Pleno de la Comisión Interterritorial de Estadística (4 de octubre de 2007).

C) Han informado el proyecto los siguientes órganos de departamentos ministeriales: Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos (24 de marzo de 2008); Subsecretaría de Economía y Hacienda (marzo de 2008 y 10 de abril de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda (6 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa (16 de abril de 2008), Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (13 de mayo de 2008); Se-

Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento (9 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (28 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (9 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (2 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia (6 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas (19 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura (6 de mayo de 2008); Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Consumo (12 y 30 de mayo de 2008) y Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda (7 de mayo de 2008).

En los informes que contienen observaciones, se ha unido en cada caso la correspondiente nota del Instituto Nacional de Estadística, como órgano encargado de la elaboración del proyecto, en las que se da respuesta a las objeciones formuladas y se razona su aceptación o rechazo.

Y, en tal estado de tramitación, se emite el presente dictamen.

I. Objeto y competencia

Se somete a consulta del Consejo de Estado el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emite el presente dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22.3 de su Ley Orgánica.

II. Tramitación del expediente

Respecto de la tramitación del proyecto y en el marco de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se han atendido las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

Efectivamente, constan en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- la versión definitiva del proyecto sometido a consulta, las memorias, justificativa y económica, que lo acompañan, el informe de impacto por razón de género y los informes de los diversos órganos administrativos que han participado en su tramitación. En particular, figura el informe de la Secretaría General Técnica del departamento proponente (artículo 24.2 de la citada Ley del Gobierno).

Además, se han observado las exigencias procedimentales que imponen la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública, y sus decretos de desarrollo, en lo relativo a los requisitos de informe y deliberación previos a la aprobación del Plan Estadístico Nacional. Así, ha informado el proyecto el Consejo Superior de Estadística (artículos 38.1.b] de la Ley de la función estadística pública y 3.b] del Real Decreto 1037/1990, de 27 de julio, por el que se regula la com-

posición, organización y funcionamiento del Consejo Superior de Estadística). E igualmente constan las deliberaciones sobre el proyecto del Plan que han tenido lugar en los órganos plenarios de la Comisión Interterritorial de Estadística (artículo 43.a) de la Ley de la función estadística pública) y de la Comisión Interministerial de Estadística (artículo 3.1 del Real Decreto 1036/1990, de 27 de julio, por el que se regula la naturaleza, funciones, composición y organización de la Comisión Interministerial de Estadística).

III. Base legal y rango de la norma

La habilitación legal que sirve de base al proyecto de Real Decreto se encuentra recogida en el primer párrafo del artículo 8.1 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública:

"El Plan Estadístico Nacional, que será aprobado por Real Decreto y tendrá una vigencia de cuatro años, es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado..."

Por lo tanto, existe habilitación legal suficiente para dictar la norma proyectada, y su rango (real decreto) es adecuado.

IV. Consideraciones y observaciones

A) El Consejo de Estado considera que el proyecto sometido a consulta da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley 12/1989, determinando las que deben considerarse estadísticas para fines estatales, así como los presupuestos necesarios para proceder a la elaboración de los programas anuales previstos por el artículo 8.2 de aquélla. Asimismo, se ha recogido como Anexo IV el programa de inversiones y previsiones presupuestarias necesarias para la financiación de las operaciones estadísticas.

B) Desde un punto de vista sustantivo, el proyecto examinado cumple su cometido de dar eficacia jurídica al Plan Estadístico Nacional correspondiente al período 2009-2012 a los efectos que la ley le atribuye de constituir el instrumento central de la ordenación de la función estadística para este cuatrienio.

De su contenido cabe destacar la inclusión de las llamadas "líneas estratégicas para el período 2009-2012", que vienen a sustituir a las orientaciones del vigente Plan Estadístico Nacional. A su vez, estas líneas estratégicas recogidas en el Anexo I determinan, de una parte, los principios generales que regulan la producción estadística para fines estatales (punto 2) y, de otra, los objetivos estratégicos del Plan (punto 3).

Como novedad del cuatrienio 2009-2012, los principios estadísticos se han adaptado a lo dispuesto en el "Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas", aprobado por el Comité del programa estadístico el 24 de febrero de 2005 y que figura como adjunto a la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadís-

ticas de los Estados miembros y de la Comunidad [COM (2005) 217 final]. Entre los principios que recoge dicho Código, son destacables los de independencia profesional, mandato de recogida de datos, secreto estadístico, imparcialidad y objetividad, metodología sólida y reducción de la carga de respuesta de los informantes. En particular, bajo la denominación de "principio de imparcialidad y objetividad", el citado Código recoge directrices tales como la relativa a que la información sobre los métodos y los procedimientos utilizados por la autoridad estadística ha de estar a disposición del público o la que indica que todos los usuarios deben tener acceso al mismo tiempo a las comunicaciones estadísticas (cfr. principio número 6 del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas).

Las líneas estratégicas del Plan Estadístico Nacional ahora sometido a consulta se hacen eco de estas recomendaciones, destacando que, de acuerdo con la vigente legislación, "los resultados de las estadísticas para fines estatales se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos" (artículo 20.1 de la Ley de la función estadística pública), siempre con la debida reserva que se impone a los servicios estadísticos y con respeto al secreto estadístico (artículos 20.3 y 13 a 19 de la citada ley). Todo lo cual resulta especialmente reseñable, a la luz de la "trascendencia política, social y económica para el funcionamiento del conjunto del Estado" de la que está dotada, en palabras de la exposición de motivos de dicha ley, la función estadística pública.

En punto al secreto estadístico, ha de señalarse que su observancia se impone no sólo a los servicios estadísticos competentes (artículo 13.3 de la Ley 12/1989), sino también a los particulares, en la medida en que se permite su colaboración en la realización de determinadas estadísticas (artículo 2.2, segundo párrafo del real decreto proyectado).

Por otra parte, en cuanto a los objetivos estratégicos propiamente dichos, destaca el Anexo I los siguientes:

- El fomento de la confianza en el sistema estadístico público.
- La determinación de la población como variable estratégica del proceso estadístico.
- La adecuación de las estadísticas a la perspectiva de género.
- La satisfacción de los nuevos requerimientos estadísticos necesarios para la determinación, el seguimiento y la evaluación de las actuaciones de los diferentes agentes públicos y privados, nacionales y de la Unión Europea.
- La modernización de la actividad estadística mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación.

C) En otro orden de cosas, debe hacerse notar que el Plan proyectado se presenta con la suficiente antelación para poder asegurar su aplicabilidad desde el inicio del periodo temporal para el que está señalada su vigencia. Se atiende así la observación formulada por este Consejo en dictámenes anteriores relativa a que "en lo sucesivo se dé observancia a la Ley que (...) ha sujetado la elaboración de

los Planes Estadísticos Nacionales a una cadencia temporal determinada para el cumplimiento de la finalidad programadora de la actividad pública que persiguen y que, por su propia naturaleza, ha de anteceder a su ejecución pues es obvia la falta de sentido de una programación dictada para un periodo de tiempo ya fenecido" (dictámenes 2.706/98, de 1 de octubre y 977/2003, de 10 de abril).

D) Finalmente, y como ya apuntó este Consejo en los dictámenes relativos a los proyectos de reales decretos que aprobaron los tres planes anteriores, se tiene presente el importante desarrollo de la Ciencia Estadística que, a ritmo acelerado, se viene produciendo, y su creciente estimación como elemento fundamental en el quehacer de la función pública y en la adopción de decisiones de gobierno.

Por tanto, con independencia de la valoración técnica del Plan Estadístico Nacional que compete con carácter general a los órganos a cuyo cargo ha estado su elaboración, cabe realizar alguna precisión de carácter jurídico en tanto lo permite el mecanismo de aprobación de dicho plan.

Así, en términos generales, debería cuidarse la precisión en los conceptos jurídicos empleados en las operaciones estadísticas del sector "Justicia" y su ajuste con la correspondiente estadística judicial. 1. Como observaciones concretas, cabría sugerir en primer lugar una mejora en la operación estadística "5817 Explotación Estadística del Registro de Contratos del Sector Público", en línea con la naturaleza de este registro definida en la Ley 30/2007, de 31 de octubre, de Contratos del Sector Público, y con la propia finalidad perseguida con esta estadística. Dice el texto de esta operación estadística que ésta tiende a conseguir el "conocimiento de los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público". A la hora de delimitar el colectivo al que se aplicará la estadística, menciona a: "Todos los organismos obligados a comunicar las adjudicaciones, modificaciones y resoluciones de sus contratos (departamentos ministeriales, organismos autónomos, consejerías de comunidades autónomas, diputaciones provinciales, municipios, universidades y entes de derecho público)".

Así pues, el elenco de entidades que señala no es completo en el sentido perseguido por la propia estadística. Por una parte, los sujetos que se enumeran no agotan las categorías de entes sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público en su artículo 3. En particular, la categoría final que menciona el texto de la operación estadística, "entes de derecho público", no comprende todos los sujetos considerados poderes adjudicadores en el sentido de dicha ley, para la que es indiferente la forma de personificación pública o privada (artículo 3.3, apartado b)). Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que los datos que se deben comunicar al Registro Público de Contratos son "los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas administraciones públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley", quedando obligados a comunicarlos "los órganos de contratación de todas las Administraciones públicas y demás entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley" (artículo 308, apartados 1 y 3, de la Ley de Contratos del Sector Público).

En definitiva, para lograr la finalidad estadística que se propone, la definición del colectivo en la operación 5817 debería hacerse de forma más amplia, bien con una enumeración exhaustiva bien mencionando de forma genérica a todos los órganos de contratación y entidades incluidas en la Ley de Contratos del Sector Público que deben comunicar las adjudicaciones, modificaciones y resoluciones de sus contratos al Registro de Contratos del Sector Público.

2. En la operación "5062 Estadística de Capturas y Desembarcos de Pesca Marítima", se han refundido -según explica el Anexo V- las actuales estadísticas "4063 Estadística de Capturas de Pesca Marítima y Esfuerzo Pesquero" y "4064 Desembarcos y Primera Venta de Pesca Marítima".

Según resulta del objeto de otra consulta por la que se solicitó a este Consejo el estudio 2/2007, sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias internacionales y de derecho comunitario europeo relacionadas con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se encuentra en tramitación una propuesta de Reglamento del Consejo de la Unión Europea por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada [COM(2007) 602 final]. En este instrumento normativo, se prevén, entre otras medidas, un nivel mínimo de inspección a realizar por los Estados miembros en sus puertos sobre un porcentaje de las operaciones de "desembarque, transbordo y transformación a bordo efectuadas cada año por buques pesqueros de terceros países" (artículo 9.1) y el establecimiento de ciertas condiciones de entrada de los productos de la pesca de terceros países en el territorio de la Unión Europea (Capítulo III).

En atención a ello, se sugiere la conveniencia de mantener las dos operaciones estadísticas que comprende el vigente Plan 2005-2008, o al menos de asegurar la debida separación entre los datos de una y otra y la claridad en cuanto a las cifras de desembarcos y primeras ventas de pesca marítima.

3. Por último, desde un punto de vista formal, podría suprimirse el empleo de siglas en el artículo 7, pues recarga de forma innecesaria el texto de dicha norma, toda vez que se trata de la única vez que aparecen en el texto los nombres de los órganos a los que tales siglas se refieren. Idéntica observación suscita el empleo en el preámbulo del acrónimo LFEP para hacer referencia a la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el dictamen, puede someterse a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2009-2012."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 25 de junio de 2008

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO DEL GOBIERNO Y MINISTRO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.