

Dictámenes del Consejo de Estado

Asunto: Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 1993-1996.

Número de expediente: 1727/1992 (ECONOMIA Y HACIENDA)

Referencia: 1727/1992

Procedencia: ECONOMIA Y HACIENDA

Fecha de Aprobación: 21/01/1993

Fecha de publicación en BOE de la disposición: 05/03/1993

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día veintiuno de enero de 1993, emitió el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al "Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 1993/1996", que V.E. se ha servido remitir para informe de este Alto Cuerpo Consultivo por su Orden de 18 de diciembre de 1992, que tuvo entrada en el Consejo el mismo día.

Mediante comunicación de igual fecha 18 de diciembre, recibida el siguiente día 21, el Secretario de Estado de Economía participa, en relación con el texto anterior, que han sido excluidas de él las Disposiciones Adicionales para ser tramitadas como Proyecto normativo independiente, por lo que no deben ser tenidas en cuenta al emitir el dictamen solicitado. Con dicha comunicación envía el nuevo texto definitivo sobre el cual se emite el presente dictamen.

Con posterioridad a la entrada del expediente en el Consejo, se incorporaron a aquél los siguientes documentos: 1) Dictamen sobre el Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional emitido por el Consejo Superior de Estadística en Pleno (6 de octubre de 1992); 2) Acta de la sesión número 4 celebrada por la Comisión Interministerial de Estadística en 17 de marzo de 1992; y 3) Acta de la sesión número 3 celebrada por el Comité Interministerial de Estadística en 24 de marzo de 1992.

I ANTECEDENTES

1. SOBRE LA MOTIVACIÓN DEL PROYECTO

La motivación del Proyecto de Real Decreto se expone en su preámbulo en los siguientes términos:

"La Ley 12/1989, de 9 de mayo de 1989, de la Función Estadística Pública, en su artículo 8, considera al Plan Estadístico Nacional como el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado. Esta es una de las características más destacadas que introduce esta Ley, ya que hasta ahora no se había realizado ninguna planificación que comprendiese al conjunto de la actividad estadística de la Administración Central del Estado."

"El proceso de elaboración del Plan ha permitido dar respuesta a un conjunto de interrogantes para conocer mejor la forma en que se realizan las estadísticas, entre otros aspectos, con fines de coordinación, homogeneización e integración."

"Sin embargo, la elaboración del Plan no se agota en el análisis de la producción estadística actual sino que además y, según establece el artículo 9 de la misma Ley, determina, a efectos de lo previsto en el artículo 149.1.31 de la Constitución, las estadísticas para fines estatales."

"Las estadísticas contenidas en el Plan Estadístico han de elaborarse por los servicios de la Administración del Estado o cualesquiera otras entidades dependientes de la misma, lo que no es óbice para que los servicios estadísticos puedan acordar para su realización, la celebración de acuerdos según diferentes fórmulas de colaboración o, en su caso, se ejecuten según lo previsto en las leyes."

"Por otra parte, según el artículo 8 de la Ley de la Función Estadística Pública, el Plan además de ser un listado de las estadísticas para fines estatales que se detalla en el anexo a este Real Decreto, comprende los aspectos esenciales de cada operación estadística, cuya definición, junto con la descripción del contenido de cada uno de los sectores en los que se ha clasificado el Plan, constituirá el objeto de la publicación del Instituto Nacional de Estadística prevista en este Real Decreto, donde, además, en el preámbulo de cada uno de ellos, se mencionan las operaciones estadísticas que sería necesario ejecutar para cubrir las lagunas de información estadística que se han detectado en su proceso de elaboración."

"También es necesario explicitar que en el primer Plan no ha sido posible, por diferentes causas, ni una estimación de los créditos presupuestarios necesarios para la financiación de cada operación estadística incluida en el Plan ni tampoco al programa de inversiones a realizar en el cuatrienio."

"La ejecución temporal del Plan Estadístico Nacional, se realizará a través de la elaboración de los Programas anuales previstos en el artículo 8.2 de la citada Ley."

2. SOBRE LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

El Proyecto de Real Decreto se estructura en seis artículos y una disposición final.

El artículo 1, define, con referencia al Anexo separado de la parte dispositiva del Real Decreto, el contenido del Plan Estadístico Nacional como operaciones que tendrán la consideración de estadísticas para fines estatales.

El artículo 2, fija el ámbito de duración temporal del Plan en el cuatrienio 1993 a 1996; defiere su realización a los Servicios de la Administración del Estado o a cualesquiera otras entidades dependientes de la misma; y previene que, cuando la naturaleza de determinadas operaciones estadísticas lo requiera, podrán llevarse éstas a cabo mediante convenio con otros organismos de la Administración del Estado o de otras Administraciones Públicas o con particulares.

El artículo 3, prevé la posibilidad de estadísticas sectoriales de interés para un Departamento ministerial no comprendidas en el Plan.

El artículo 4, encomienda al Instituto Nacional de Estadística la publicación del Plan Estadístico Nacional que especificará, para cada una de las operaciones con-

tenidas en él, los aspectos esenciales establecidos por los artículos 7 y 8 de la Ley de la Función de Estadística Pública. Tales operaciones, en principio comprenderán la totalidad del Estado. Para cada operación estadística se recoge el nivel máximo de desagregación total.

El artículo 5, dispone que para el desarrollo temporal del Plan, se elaborarán Programas anuales en cada uno de los cuales se especificarán con mayor detalle los aspectos esenciales de cada operación nueva y de las que hayan de sufrir profundas modificaciones, incluyendo su costo.

El artículo 6, finalmente, dice que las estadísticas del Plan se pueden elaborar con datos estadísticos recogidos directamente de las unidades informantes o procedentes de archivos administrativos. En uno y otro caso la unidad ejecutora tendrá que ser un servicio de estadísticas de los previstos en el artículo 23 de la Ley de la Función Estadística Pública, constituido con arreglo a la misma y que cumplirá, en especial, las exigencias de sus artículos 30 y 35, para lo cual los Departamentos ministeriales tomarán las oportunas medidas.

La Disposición final establece que el Real Decreto proyectado entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

3. SOBRE EL PROYECTO DEL PLAN ESTADÍSTICO NACIONAL

El Plan elaborado comprende 479 estadísticas de las cuales se encuentran actualmente en curso 421 y en proyecto las 58 restantes. Todas ellas se agrupan en veinticuatro sectores o temas con las denominaciones siguientes:

- Agricultura, Ganadería, Selvicultura, Caza, Pesca y Piscicultura de Agua Dulce.
- Pesca Marítima.
- Extracción de productos energéticos y energía en general.
- Minería e industria, captación y distribución de agua, recuperación.
- Construcción y vivienda.
- Comercio interior y exterior, reparaciones.
- Transporte y actividades conexas, comunicaciones.
- Hostelería y turismo.
- Cultura y ocio.
- Educación e Investigación.
- Salud.
- Protección social y servicios sociales.
- Seguridad y justicia.
- Servicios empresariales, personales y comunitarios no mencionados en otros sectores.
- Demografía y población.
- Trabajo y salarios.
- Nivel, calidad y condiciones de vida.
- Medio ambiente.
- Financieras, Monetarias y Seguros.
- Administraciones Públicas.

- Cuentas Económicas.
- Estadísticas de Empresas y Unidades de Producción no desglosables por sectores.
- Estadísticas no desglosables por sector o tema.
- Normalización y metodología general.

Al principio de cada sector el Proyecto hace una breve exposición general de su contenido. Después para cada estadística en concreto detalla los siguientes epígrafes:

- a) Número de identificación en el Plan general.
- b) Denominación.
- c) Organismo u organismos que interviene en su ejecución y asumen la responsabilidad de la misma.
- d) Fines que la estadística persigue.
- e) Descripción general de su contenido.
- f) Colectivo de personas a que afecta la estadística.
- g) Desagregación o unidades territoriales más pequeñas a las que se ofrecen los resultados de las operaciones.

4. SOBRE EL EXPEDIENTE

Además de la intervención que en la elaboración del Proyecto han tenido el Consejo Superior de Estadística, la Comisión Interministerial de Estadística y el Comité Interministerial de Estadística, han recaído los siguientes informes:

- a) Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda (18 de noviembre y 17 de diciembre de 1992).
- b) Junta Superior de Precios (6 de noviembre de 1992).
- c) Dirección General de Política Económica (6 de noviembre de 1992).
- d) Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (24 de noviembre de 1992).
- e) Subdirección General de Planificación Sectorial de la Secretaría General de Planificación y Presupuestos (1 de diciembre de 1992).

Figuran, además, en el expediente los siguientes documentos:

- a) Borrador del Proyecto de Real Decreto seguido de sendas Memorias Justificativa y Económica.
- b) Proyecto de Real Decreto, seguido también de iguales Memorias.
- c) Texto del Plan Estadístico Nacional 1993-1996.
- d) Contestación a las observaciones formuladas por la Junta Superior de Precios, Dirección General de Política Económica, Secretaría General Técnica del Ministerio y Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (11 de diciembre de 1992).

f) Contestación a las observaciones formuladas por la Secretaría General de Planificación y Presupuestos (3 de diciembre de 1992).

5. SOBRE EL PROCESO SEGUIDO EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN

Parece oportuno recoger en este dictamen el proceso seguido en la elaboración del Plan según se expone en la Introducción que le precede.

Como punto de partida se procedió a la elaboración de un Inventario de Operaciones Estadísticas de la Administración del Estado, que se llevó a efecto por el Instituto Nacional de Estadística, básicamente a lo largo de 1990, con la colaboración de los Ministerios y del Banco de España.

Como no todas las operaciones inventariadas deberían pasar forzosamente al Plan, se redactó también por el Instituto Nacional de Estadística un segundo documento "Selección e Integración de Operaciones Estadísticas en el Plan Estadístico Nacional", en el que se formularon los criterios de inclusión en aquél.

Mediante reuniones bilaterales del Instituto Nacional de Estadística con cada uno de los Ministerios y el Banco de España se aplicaron a las operaciones del Inventario los mencionados criterios y se propusieron algunos nuevos proyectos que resultaban evidentes. De esta forma, se preparó un borrador de anteproyecto para julio de 1991.

A raíz de la reunión de la Comisión Interministerial de Estadística (CIME) celebrada el 11 de septiembre de 1991, se comenzó a elaborar un segundo borrador de anteproyecto del Plan, esta vez para el período 1993-1996.

Es así como se pudo realizar el análisis y la evaluación de toda la producción estadística recogida en el Inventario, agrupada en los 24 sectores o temas que figuran en el Anexo del Real Decreto de aprobación del Plan, así como reflexionar sobre las grandes carencias de información existentes y hacer, en la medida de lo posible, propuestas para cubrirlas.

En la mencionada reunión del Comisión Interministerial de Estadística se acordó crear 20 Grupos de Trabajo para llevar a cabo dicha tarea. En el documento elaborado por el Instituto Nacional de Estadística sobre "Organización, funcionamiento, y actividades" de los Grupos, aprobado en la reunión, se sentaron las bases de la composición y forma de trabajo de los mismos.

En estos Grupos participaron unas 300 personas, a razón de unas quince por grupo, que fueron seleccionadas en función de su vinculación al respectivo sector o tema ya sea como productor o como principal usuario de la Administración Pública de las operaciones estadísticas que contiene. Trabajaron durante el último trimestre de 1991, celebrando cada Grupo un mínimo de tres reuniones y produciendo una evaluación de cada una de las operaciones que le fueron asignadas, así como una apreciación de las principales lagunas de información, y formulando, cuando ésto pudo hacerse, proyectos nuevos para cubrirlas. También examinaron las anteriores decisiones sobre las operaciones del Inventario que deberían pasar al Plan.

Los informes que cada Grupo de Trabajo debía presentar a la Comisión Interministerial de Estadística, se han recopilado en cinco volúmenes bajo el título "Informes finales de los Grupos de trabajo".

Posteriormente, los sucesivos borradores del Plan se examinaron de nuevo en los órganos colegiados incorporando buena parte de sus conclusiones. Así, el anteproyecto se examinó en la Comisión Interministerial de Estadística y en el Comité Interterritorial de Estadística, así como en el Consejo de Dirección del Instituto Nacional de Estadística. En el transcurso de este período, el Plan ha sido también discutido en los órganos del Consejo Superior de Estadística, donde se han incorporado a los debates sobre el mismo, además de los productores de estadísticas, los representantes de los usuarios distintos de la Administración Pública, de las personas físicas y jurídicas que suministran los datos, del ámbito académico y de otras fuerzas sociales. Intervinieron principalmente en esta última etapa la Ponencia sobre el Plan creada por el Consejo y su Comisión Permanente, así como otras Ponencias sobre aspectos concretos.

Finalmente, el Pleno del Consejo Superior de Estadística, en su sesión de 6 de octubre de 1992, aprobó un dictamen favorable, con algunas observaciones específicas, al contenido del Plan Estadístico Nacional 1993-96.

6. Con tales antecedentes se pasa a emitir el dictamen solicitado por V.E.

II CONSIDERACIONES

I. SOBRE EL PRESENTE DICTAMEN

El Consejo de Estado emite el presente dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, por cuanto el Proyecto sometido a consulta constituirá una disposición de carácter general dictada en ejecución y desarrollo de determinados artículos de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

II. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL MANDATO LEGAL

El Proyecto corresponde al mandato legal contenido en el artículo 8, en relación con la disposición Transitoria Tercera de la citada Ley, que fijó el plazo de un año a partir de su publicación para la elaboración del Plan Estadístico Nacional, es decir, a contar del siguiente al 11 de mayo de 1989 y con término en igual día de 1990. Tal plazo se ha excedido con notable retraso que, en el curso del expediente, se atribuye a diversas causas entre las que se encuentran el que los órganos colegiados creados por la Ley 12/1989 de 9 de mayo - Consejo Superior de Estadística, Comisión Interministerial de Estadística y Comité Interterritorial de Estadística, todos ellos con determinadas funciones en relación con el Plan Estadístico

Nacional- no fueron objeto de regulación reglamentaria, los dos primeros, hasta 27 de julio de 1990 (Reales Decretos 1037 y 1036 respectivamente) y de constitución, el tercero, hasta 26 de febrero de 1991. Sin embargo, la verdadera razón del retraso implícitamente se defiere, en la Introducción que precede al Plan, a la complejidad de la materia y al largo proceso que su elaboración ha requerido según se recoge en los antecedentes.

El no cumplimiento del plazo afectará también a la propia duración del Plan y al primero de los programas anuales, el cual obviamente habría de ser aprobado antes de empezar a correr el período de tiempo para el que ha sido prevista su vigencia y que se verá mermado por el retraso.

No ofrece duda que este transcurso del plazo señalado en la antes indicada disposición transitoria, no invalida la elaboración tardía del Proyecto ni requiere que el mandato se rehabilite por una norma legal, pues, en cualquier caso, el ejercicio originario de la potestad reglamentaria que establece el artículo 97 de la Constitución cubre el reglamento que se proyecta para ser aprobado por el Gobierno. Pero no puede por menos de ser advertida la notable demora con que se ha dado cumplimiento al mandato legal.

Con independencia de lo expuesto, la elaboración del Plan se ha efectuado de acuerdo con la Ley que rige esta materia, en el seno del Instituto Nacional de Estadística y con participación de los Órganos colegiados creados por aquélla (artículos 26.D, 36 y 42), no suscitando objeción desde este punto de vista.

Tampoco las suscita desde la perspectiva de los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo reguladoras del que ha de observarse para la elaboración de disposiciones de carácter general, como ha quedado expuesto en los antecedentes del presente dictamen al reflejar el contenido del expediente y los informes recaídos durante su tramitación.

III. SOBRE EL ASPECTO SUSTANTIVO DEL PROYECTO

Sustantivamente considerado, el Proyecto de Real Decreto sometido a consulta cumple el principal cometido de dar eficacia jurídica al Plan Estadístico Nacional a los efectos que la Ley le atribuye de constituir el instrumento central de ordenación de la función estadística, en el que se contienen todas las operaciones estadísticas de finalidad estatal, que han de desarrollarse en el período cuatrienal que la Ley le confiere de vigencia. Posteriormente el Plan será llevado a cabo mediante programas anuales que aprobará el Gobierno, asimismo por Real Decreto y que contendrán las actuaciones que hayan de desarrollarse en ejecución del Plan Estadístico Nacional, así como las previsiones que, a tal efecto, hayan de incorporarse a los Presupuestos Generales del Estado.

En otro aspecto, la Ley previene que el Plan Estadístico Nacional deberá contener, al menos, las siguientes especificaciones: a) Las estadísticas que han de elaborarse en el cuatrienio por los servicios de la Administración del Estado o cualesquiera otras entidades dependientes de la misma y las que hayan de llevarse a término total o parcialmente con participación de las Comunidades Autónomas y las Cor-

poraciones Locales en virtud de acuerdos de cooperación con los servicios estadísticos estatales o, en su caso, en ejecución de lo previsto en las leyes; b) Los aspectos esenciales que se recogen en el artículo 7.2 para cada una de las estadísticas que figuren en el Plan; y c) El programa de inversiones a realizar cada cuatrienio para mejorar y renovar los medios de todo tipo precisos para el desarrollo de la función estadística.

Por su parte el artículo 7.2 detalla como datos que han de especificarse en las operaciones estadísticas: a) Los organismos que deben intervenir en su elaboración; b) El enunciado de sus fines y la descripción general de su contenido; c) El colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia; y d) La estimación de los créditos presupuestarios necesarios para su financiación.

Desde las perspectivas expuestas son dos los aspectos que han de considerarse en el proyecto de Real Decreto sometido a consulta: su eficacia en cuanto instrumento legal de aprobación del Plan y la corrección o ajuste de éste a las directrices establecidas por la Ley para su confección.

IV. SOBRE LA APROBACIÓN DEL PLAN

Examinado el proyecto de Real Decreto en cuanto norma jurídica aprobatoria del Plan, se estima correcto que su estructura se haya configurado, según es habitual en este tipo de disposiciones, con distinción entre la parte propiamente instrumental del mismo y el Plan Estadístico Nacional, como cuerpo independiente en Anexo separado.

Sin embargo, no ha presidido igual acierto al dar forma jurídica al acto aprobatorio del Plan pues el artículo 1 del proyecto se limita a definir el Plan Estadístico Nacional como principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración del Estado pero no expresa la voluntad aprobatoria del Gobierno que constituye el acto jurídico del que ha de derivar la eficacia legitimadora del mismo.

Por consiguiente dicho artículo primero debe ser modificado en su redacción, expresando terminantemente que se aprueba el Plan Estadístico Nacional cuyo contenido se recoge en el Anexo del Real Decreto.

Tampoco ha sido acertado limitar el contenido del Anexo al listado de operaciones estadísticas que a los efectos previstos en el artículo 9 de la Ley, en relación con el 149.1 31 de la Constitución, tendrán la consideración de estadísticas para fines estatales, dejando la completa publicación del Plan encomendada "a posteriori" al Instituto Nacional de Estadística.

Como explicación de ello se dice por el Instituto Nacional de Estadística que no se ha estimado oportuno publicar en el Boletín Oficial del Estado las 254 páginas que el referido Plan contiene. Pero aparte de ser obvio que la extensión del Plan no es obstáculo para su publicación el Boletín Oficial del Estado, es indispensable que el acto aprobatorio del Gobierno comprenda íntegramente todo lo que según la Ley constituye el Plan Estadístico Nacional y no una parte del mismo.

Es pues obligado que el Anexo contenga "in integrum" todo el Plan Estadístico Nacional con la extensión en que está desarrollado en el Proyecto que figura en el expediente.

Sobre esta base la correcta redacción del artículo primero del Real Decreto conllevará la eliminación del artículo cuarto que desde la perspectiva que se expone resultaría perturbador y carente de sentido. También habrán de efectuarse en el preámbulo del Real Decreto las modificaciones correspondientes.

V. SOBRE EL CONTENIDO DEL PLAN

Por lo que respecta al contenido del Plan, obsérvese que se da en él sustancialmente cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley en relación con la Disposición Transitoria Tercera de la misma, a la que pone fin, determinando con precisión las que deben considerarse estadísticas para fines estatales, así como estableciendo los presupuestos necesarios para pasar a la elaboración de los Programas anuales previstos por el artículo 8.2 de la Ley.

No recoge, sin embargo, en su ámbito el Programa de Inversiones que habría de realizarse en el cuatrienio, para mejorar y renovar los medios para el desarrollo de la función estadística, y, tampoco la estimación de los créditos presupuestarios necesarios para la financiación de cada operación estadística incluida en el Plan. Según la Memoria, en la ejecución temporal del Plan Estadístico Nacional, a través de los Programas anuales, se desarrollarán estos aspectos concretos relativos a la financiación.

Se plantea entonces el problema de si es posible que el acto aprobatorio del Gobierno pueda dictarse en dos momentos diferenciados: uno, de presente, limitado a la aprobación de las operaciones estadísticas que han de constituir el Plan cuatrienal que deberá desarrollarse entre los años 1993-1996 inclusive y otro, posterior, de aprobación del Plan de Inversiones y determinación de los costes de las operaciones.

Por lo que respecta al Plan de inversiones, el Consejo de Estado estima que puede aceptarse el planteamiento del Proyecto de Real Decreto sometido a consulta, habida cuenta del retraso en que la aprobación del Plan se llevará a efecto y de que éste en la formulación propuesta permitirá, por sí mismo, pasar a la redacción de los programas anuales. Sobre esta base no parece haber dificultad legal para que, excepcionalmente, en el primero de los programas que ejecuten el Plan se provea sobre aquella deficiencia.

Por iguales razones tampoco se objeta al no cumplimiento, dentro del Plan, del apartado 2 d) del artículo 7 de la Ley, habida cuenta además de que, como se ha expuesto en antecedentes, de las 479 estadísticas comprendidas en el Plan, están ya ejecutándose 421. La no previsión de los costos afectaría, pues, a las 58 restantes. Su materialización se atemperará al desarrollo del Plan a través de los programas de cada año siendo en ellos donde habrá de atenderse a los que para cada una sea necesario realizar.

VI. No suscitan objeción especial los demás artículos de la parte dispositiva del Proyecto que pueden ser aprobados en la forma propuesta.

Al final del preámbulo y antes de la parte dispositiva del Real Decreto debe hacerse referencia específica, después del dictamen del Consejo Superior de Estadística al del Consejo de Estado en la forma prevista por el artículo 2.6 de la Ley Orgánica por la que se rige este Alto Cuerpo.

También en el preámbulo, el párrafo primero del mismo "in fine" habla de Administración Central del Estado pareciendo más propio que hable sólo de Administración del Estado ya que algunas de las operaciones estadísticas tienen su ámbito en la Administración Periférica.

III CONCLUSION

Por todo lo expuesto el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el apartado IV de las consideraciones del presente dictamen, puede V.E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 1993-96."

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

Madrid, 21 de enero de 1993

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE ECONOMIA Y HACIENDA.