



Dictamen

7/2017

Anteproyecto de ley de estadística de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 7/2017

Noviembre de 2017

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2017

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 3 de noviembre de 2017, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 2 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Director General de Economía, del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "anteproyecto de ley de estadística de Aragón". La solicitud iba acompañada por el texto del anteproyecto, así como por una memoria relativa a éste.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, en sus respectivas sesiones de fecha 30 de octubre de 2017, que han acordado elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española reserva al Estado competencia exclusiva en materia de "Estadística para fines estatales" (artículo 149.1.31ª), competencia que fue desarrollada legislativamente mediante la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, "*Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma y, en especial, la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma*" (artículo 71.49ª).

La materia de estadística había sido ya asumida, con el carácter de exclusiva, por el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, en su artículo 35.1.21ª: "*Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, coordinada con la del Estado y demás Comunidades Autónomas*", y en términos más o menos próximos tras las reformas estatutarias de 1994 ("*Estadística para fines no estatales*", artículo 35.1.26) y 1996 ("*Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la general del Estado y con la de las demás Comunidades Autónomas*", artículo 35.1.35ª).

Esta competencia de titularidad autonómica no ha sido desarrollada legislativamente por las Cortes aragonesas, aun cuando en su ejercicio el Gobierno de Aragón dictó el Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento (norma parcialmente derogada

ya en 1997 por el Decreto regulador de la estructura del entonces departamento de Economía, Hacienda y Fomento).

El objeto del anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo es el desarrollo legislativo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de estadística y la creación de su sistema estadístico oficial.

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, sesenta y un artículos distribuidos en cinco títulos, nueve disposiciones en su parte final y un anexo.

La exposición de motivos atiende a la relevancia de la información estadística, al marco competencial de esta materia y realiza una descripción del contenido de la norma.

El título preliminar, "Disposiciones generales" (artículos 1 a 4), se ocupa básicamente del objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El título primero, "La actividad estadística" (artículos 5 a 25), regula el secreto estadístico y contempla los procesos de recogida de información, su tratamiento y conservación, y su difusión.

El título segundo, "Estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón" (artículos 26 a 46), contempla los instrumentos de planificación estadística, las normas técnicas y registros estadísticos, y establece la organización administrativa necesaria para el desarrollo de la actividad estadística.

El título tercero, "Actividad estadística de la Universidad de Zaragoza, de las entidades locales y otras corporaciones públicas de Aragón" (artículos 47 a 51), regula la actividad estadística de otras entidades de Aragón y su relación con la planificación y la organización estadística de la Comunidad Autónoma.

El título cuarto, "Régimen sancionador" (artículos 52 a 61) tipifica las infracciones a las obligaciones contenidas en la ley y prevé las correspondientes sanciones, así como el procedimiento y la competencia para su imposición.

Las disposiciones transitorias atienden básicamente al periodo comprendido entre la aprobación de la ley y la del previsto plan estadístico de Aragón; la derogatoria únicamente prevé de modo expreso la derogación del Decreto 208/1993; y las finales habilitan al Gobierno para el desarrollo normativo y la revisión de la cuantía de las sanciones previstas, y prevén la inmediata entrada en vigor de la ley.

En el anexo se relacionan las operaciones estadísticas para las que existe obligación de aportar datos, hasta tanto resulte aprobado el plan estadístico de Aragón.

III. Observaciones de carácter general

I

La actividad estadística

Conocer la realidad resulta imprescindible para acertar a transformarla. Gracias a la estadística, los datos observados pueden convertirse en información y, a partir de ésta, generar conocimiento. Este modo de proceder ha de integrar el método para la planificación de las políticas públicas, así como para la adopción de decisiones en cualesquiera otros ámbitos de la actividad socioeconómica.

La actividad estadística pública aragonesa ha de tender, por tanto, a conocer al menos la realidad demográfica, económica, social, territorial y medioambiental de Aragón, con los objetivos de poner a disposición de la ciudadanía información completa, objetiva e imparcial; de fundamentar las políticas de los poderes públicos aragoneses, y de facilitar la evaluación del impacto real de esas políticas.

El CESA, que según el Estatuto de Autonomía de Aragón "*es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma*", parte para sus trabajos de la recopilación de toda la información estadística disponible sobre la realidad aragonesa, de modo que sus consejeros puedan reflexionar sobre una base de certeza acerca de las causas y las consecuencias de la situación de Aragón en cada momento, para así construir conocimiento que poner a disposición de la sociedad y de los poderes públicos aragoneses. En este sentido, tanto el *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*, que el Consejo emite cada año desde hace más de un cuarto de siglo, como el *Indicador de calidad de vida del CESA*, actualizado anualmente desde 2014, son buenos ejemplos de conocimiento generado sobre la base de la observación estadística.

Tanto el Consejo para su función consultiva, como los agentes sociales para el planteamiento de sus acciones y propuestas, necesitan que la información estadística sea adecuada, actualizada y comparable con la de otros territorios. Para ello, la base estadística sobre la que trabajan debe cumplir diversas exigencias, desde las referidas al ámbito de la protección de derechos individuales, hasta las derivadas del cumplimiento de requisitos técnicos; exigencias como objetividad, imparcialidad, confidencialidad, transparencia, fiabilidad, puntualidad, comparabilidad o accesibilidad...

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de desarrollar legislativamente la competencia reconocida por el Estatuto de Autonomía en materia de estadística –Aragón es la única Comunidad Autónoma que todavía no ha realizado ese desarrollo– y, en especial, la creación de un sistema estadístico oficial propio, por entender que quedarán mejor protegidos los derechos individuales de los aragoneses y más garantizado el cumplimiento de los principios exigibles a una información estadística de calidad en Aragón.

II

La elaboración del anteproyecto de ley

El texto del anteproyecto de ley de estadística de Aragón ha sido remitido a este Consejo acompañado por una extensa memoria, en la que se incorporan elementos como la oportunidad del anteproyecto, el marco normativo en que ha de insertarse, una descripción de su contenido, una valoración de su coherencia con el código de buenas prácticas de las estadísticas europeas, un informe sobre el impacto por razón de género, una memoria económica y una descripción del procedimiento a seguir.

En este último capítulo de la memoria se indica que el procedimiento fue iniciado por Orden de la Consejera de Economía, Industria y Empleo de fecha 16 de noviembre de 2015. Aun cuando a esa fecha ya había sido aprobada la hoy vigente Ley de procedimiento común de las administraciones públicas (de fecha 1 de octubre de 2015), todavía no había entrado en vigor y por tanto sus disposiciones, por aplicación de sus normas sobre transitoriedad, no resultan de aplicación al procedimiento de elaboración de este anteproyecto de ley. Así pues, no son preceptivos en este caso los trámites de consulta pública previa, audiencia e información públicas previstos por la citada ley de procedimiento.

Por su parte, el acuerdo del Gobierno de Aragón por el que toma conocimiento de este anteproyecto, de fecha 19 de septiembre de 2017, no prevé, entre los trámites necesarios, el sometimiento del texto a ningún trámite participativo abierto a la ciudadanía en general (aunque ello no excluye de las obligaciones derivadas de la normativa en materia de transparencia, según la cual la documentación relativa a este procedimiento debería figurar en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón). El CESA, tal como ha venido recordando en diferentes dictámenes, considera que facilitar la participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en los procedimientos de elaboración normativa supone siempre un enriquecimiento, que ayuda tanto a mejorar la calidad técnica de la norma, como a asegurar una mayor implicación de sus destinatarios en su correcta y completa aplicación.

Por último, y en relación con la memoria económica que acompaña al anteproyecto, elemento al que este Consejo suele prestar una atención específica, el CESA quiere destacar la adecuación de su contenido a lo previsto en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, toda vez que atiende, con suficiente detalle, al coste estimado de la implantación de las decisiones normativas que se incorporan, a sus repercusiones sobre los diferentes capítulos de gasto, y a sus implicaciones para otras organizaciones no incluidas directamente en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

III

Planificación estadística

El anteproyecto de ley prevé un sistema de planificación basado en un instrumento quinquenal, el plan estadístico de Aragón –que deberá aprobarse por ley–, y un

desarrollo anual, a través de programas de actuación estadística –cuya aprobación habrá de realizarse por decreto del Gobierno aragonés–. El plan estadístico es el que determinará las operaciones a llevar a cabo y la consideración como oficiales de determinadas estadísticas, y además actuará como vehículo generador de la obligación para determinados sujetos de aportar datos; y los programas anuales desarrollarán, entre otros elementos, el contenido y características concretas de las operaciones a realizar, y su relación con la planificación general.

En la memoria que acompaña al anteproyecto se señala que este modelo de planificación (plan quinquenal aprobado por ley y programa anual aprobado por decreto) es sólo uno de los posibles, y que también podría optarse por el modelo de plan aprobado por decreto del gobierno y programa aprobado por orden del departamento.

Es cierto que, dado que el plan estadístico ha de generar para determinados sujetos obligaciones de aportar datos, estas obligaciones tendrán mayor respaldo al ser aprobadas mediante una norma de rango legal. Sin embargo, las exigencias –procedimentales y políticas– para aprobar una ley son mucho mayores que las necesarias para aprobar una norma de rango reglamentario, lo que podría acabar derivando, en determinadas circunstancias, en una imposibilidad de aprobar tal plan estadístico, o de modificarlo posteriormente.

Por este motivo, el Consejo cree oportuno sugerir que se lleve a cabo una reconsideración acerca del conjunto de ventajas e inconvenientes del modelo normativo previsto para la aprobación de la planificación estadística en Aragón.

Por otra parte, en la medida en que se confirme el modelo de aprobación del plan estadístico de Aragón mediante una norma de rango legal, podría plantearse la opción de que ese primer plan estadístico acompañase al anteproyecto de ley objeto de este dictamen, del mismo modo que ahora el anteproyecto está previendo una regulación transitoria, hasta la aprobación de ese primer plan, para determinadas operaciones estadísticas en las que exista obligación de aportar datos por los correspondientes informantes (anexo de la ley, en relación con la disposición transitoria segunda).

IV

Obligaciones de aportar información

Para el Consejo Económico y Social de Aragón es una preocupación permanente el que las nuevas regulaciones no generen incrementos de las cargas burocráticas que los particulares deben soportar. Sin poner en duda la necesidad –y el interés propio– de que las empresas suministren información asociada al desarrollo de su actividad, es fundamental no aumentar la carga estadística que pesa sobre ellas, ya que esto puede suponer, sobre todo en el caso de las pymes, un coste adicional a la actividad empresarial en la medida en que pueden verse obligadas a externalizar la cumplimentación de cuestionarios estadísticos.

Para evitar este riesgo, el Consejo cree oportuno insistir sobre la responsabilidad que recae en las administraciones públicas (tal como ya viene a recogerse en el artículo 13 del anteproyecto), que deben extremar sus esfuerzos de coordinación en el

suministro de información, de forma que sólo se requiera a las empresas aquella información que no conste en otras administraciones, archivos o registros públicos.

En este sentido, conviene no perder de vista que el anteproyecto sometido a dictamen prevé un régimen sancionador completo por infracciones al deber de suministrar información, régimen de responsabilidad que sólo debería entrar en funcionamiento una vez que la administración haya cumplido con su propia responsabilidad y agotado sus posibilidades de acceder a la información por sus propios medios.

De ahí que, en opinión del Consejo, resulta fundamental acotar del modo más preciso las obligaciones de aportar información, dejando claro, por ejemplo, que la solicitud específica de información deberá estar *justificada* en la imposibilidad –legal o técnica– de acceder a ella de otro modo, o que no existirá obligación de aportar información que ya conste en otra unidad estadística, y que por tanto en ningún caso debería caber sanción en tal supuesto.

V

Organización administrativa

El Consejo Económico y Social de Aragón quiere destacar la voluntad, puesta de manifiesto a lo largo del texto del anteproyecto (y reflejada expresamente en la memoria), de controlar tanto el coste económico derivado de la aprobación de la nueva norma, como la estructura administrativa necesaria para el desempeño de las actividades estadísticas que se regulan. En este sentido, el CESA es consciente de las ventajas que pueden derivarse de la decisión de encomendar las principales competencias en materia estadística al departamento correspondiente del Gobierno de Aragón.

En relación con el ejercicio de estas funciones, llama la atención que el artículo 40 encomiende al Instituto Aragonés de Estadística ("*o, en su caso, el órgano directivo del que dependa*") las funciones recogidas en el apartado segundo del artículo 39, pero no se pronuncie acerca del resto de funciones contempladas en este artículo, lo que podría llegar a originar en el futuro algunas dudas de interpretación. Por otra parte, y teniendo en consideración el importante conjunto de responsabilidades que según el anteproyecto han de corresponder al Instituto Aragonés de Estadística, cabría esperar una regulación más detallada de dicho órgano que la contenida en el artículo 40 del anteproyecto de ley.

En el anteproyecto se prevé la existencia de una comisión técnica interdepartamental de estadística, con la finalidad de servir de marco de cooperación entre los departamentos y organismos del Gobierno de Aragón. Sin embargo, no se prevé un instrumento que permita tal cooperación con otros entes igualmente afectados por la norma, específicamente la Universidad de Zaragoza, entidades locales y otras corporaciones públicas (más allá de la previsión de solicitar la inclusión de operaciones en el plan estadístico de Aragón, o de solicitar informe al Instituto

Aragón de Estadística para la realización de operaciones no incluidas en ese plan), ni con otros sectores sociales interesados en participar en este ámbito.

En relación con esta cuestión, la memoria que acompaña al anteproyecto hace referencia a que se ha optado por no incluir un órgano de participación *"porque esta participación ya está prevista, con carácter necesario en la elaboración del Plan Estadístico de Aragón, que debe ser sometido a la consideración del Consejo Económico y Social de Aragón"*.

En primer lugar, este sometimiento necesario al parecer del CESA no se deduce de lo dispuesto en el anteproyecto (nada se indica en su artículo 28, cuando se refiere únicamente a su aprobación por ley), ni deriva de la propia ley reguladora del CESA (Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón), que no establece intervenciones preceptivas del Consejo.

En segundo lugar, sería conveniente no perder de vista que el Consejo es un órgano tripartito y paritario, que emite a través de sus dictámenes u otros pronunciamientos una posición común, mayoritaria, pero que no tiene por qué reflejar las posiciones de cada una de las organizaciones con representación en el CESA.

Pero es que, por último, la participación institucional que corresponde a los agentes sociales más representativos no tiene por qué quedar limitada al momento de "elaboración del Plan Estadístico de Aragón", lo que según la norma prevista sucederá, en principio, cada cinco años, periodo de vigencia de ese plan. La participación, mediante el instrumento que se determine, debería estar prevista tanto en el momento de planificar, como en el de ejecutar y en el de evaluar lo ejecutado.

Por todos estos motivos, el CESA sugiere una reflexión acerca de la conveniencia de incorporar en el anteproyecto de ley un instrumento específico –o varios, si así se considera– que facilite la participación de instituciones públicas y organizaciones sociales en la adopción y el seguimiento de decisiones en materia de estadística.

IV. Observaciones de carácter particular

Al artículo 1: Objeto

Se propone incorporar, en el apartado a, la planificación estadística como uno de los elementos a regular por la norma, junto con la actividad estadística y el sistema estadístico oficial de Aragón.

Al artículo 7: Datos protegidos

Aun cuando debe entenderse así de lo señalado en el artículo 6.3 en relación con el 8.d, convendría señalar expresamente que los datos protegidos que afecten a personas físicas no cambiarán en ningún caso su protección por el mero transcurso del tiempo.

Al artículo 14: Forma de solicitar la información

De acuerdo con lo ya indicado en el apartado IV de las Observaciones de carácter general, se propone especificar que la solicitud a los informantes sólo podrá producirse cuando la imposibilidad de obtener datos a partir de archivos o registros administrativos derive de limitaciones legales o técnicas.

Asimismo, se propone reflejar expresamente la no obligación para los informantes de reiterar la información que ya hayan facilitado y esté en poder de una unidad estadística.

Por último, en el apartado 2.d, cabría completar el supuesto de infracciones que deben reflejar los cuestionarios o formularios incorporando como infracción la negativa a facilitar datos de carácter obligatorio.

Al artículo 15: Obligación de suministrar información

Para mayor claridad, se sugiere especificar a qué tipología de personas puede extenderse la obligación de suministrar información, indicando que puede alcanzar a todo tipo de personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, independientemente de su nacionalidad, siempre que tengan domicilio, residencia o ejerzan alguna actividad en el territorio de Aragón.

Por otra parte, podría resultar de interés recoger en qué condiciones puede existir obligación para los titulares de órganos administrativos, autoridades y empleados públicos de facilitar los datos que obren en su administración para la realización de actividades estadísticas.

Al artículo 24: Difusión específica

Se sugiere incorporar un nuevo apartado que prevea, como supuesto de difusión específica, la celebración de acuerdos con determinadas entidades. Se propone el siguiente texto: *"La Universidad de Zaragoza, los centros y unidades de investigación oficialmente reconocidos y los agentes sociales y económicos más representativos podrán suscribir acuerdos con el Instituto Aragonés de Estadística o, en su caso, con el órgano directivo del que dependa, con la finalidad exclusiva de favorecer la investigación científica y el diseño y seguimiento de líneas estratégicas de desarrollo socioeconómico de Aragón. A fin de preservar el secreto estadístico, el Instituto Aragonés de Estadística supervisará el proceso de consulta de los datos estadísticos"*.

Al artículo 39: Funciones

En el apartado primero, convendría comprobar si la referencia al "departamento competente en materia de economía" no sería más adecuada hacerla al "departamento competente en materia de estadística", tal como, por otra parte, se hace en el artículo 37.

Al artículo 40: Instituto Aragonés de Estadística

Se da por reproducido lo señalado en el apartado V de las Observaciones de carácter general en relación con la caracterización del Instituto en cuanto a su naturaleza y funciones.

Al artículo 42: Comisión Técnica Interdepartamental de Estadística

De acuerdo con lo ya indicado en el apartado V de las Observaciones de carácter general, se sugiere reconsiderar la inexistencia de un órgano de carácter consultivo para facilitar la participación de instituciones públicas y agentes sociales en el ámbito de la estadística pública.

A los artículos 50 y 51

Se sugiere comprobar la redacción de estos preceptos para asegurar la no interferencia en ámbitos que podrían exceder a la competencia de la ley estadística de Aragón, como, por ejemplo, los supuestos en que las entidades locales podrán realizar operaciones estadísticas no incluidas en el plan estadístico de Aragón (limitadas en el anteproyecto a “razones de necesidad o urgencia”) o el órgano competente para autorizar la ejecución de esas operaciones (“sus respectivos órganos de gobierno”).

A las disposiciones finales

Se sugiere incorporar una cláusula relativa a la perspectiva de género, ya habitual en buena parte de las regulaciones legales, en el sentido de que las referencias genéricas en masculino contenidas en el texto se entenderán referidas también a su correspondiente femenino.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de desarrollar legislativamente la competencia estatutaria en materia de estadística, por entender que mejorará la información que se pone a disposición de la ciudadanía y reforzará el fundamento de las políticas públicas en Aragón, facilitando la evaluación de su impacto en la sociedad y la economía aragonesas.

En todo caso, el Consejo propone algunas reflexiones con la voluntad de mejorar el contenido del anteproyecto de ley, especialmente en los ámbitos de la planificación estadística y de la participación institucional en el diseño, ejecución y seguimiento de las principales decisiones en el ámbito estadístico.

Zaragoza, a 3 de noviembre de 2017

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

LA SECRETARIA GENERAL

José Manuel Lasiera Esteban

Belén López Aldea