

Dictámenes del Consejo de Estado

Asunto: Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 1997/2000.

Número de expediente: 2706/1998 (ECONOMIA Y HACIENDA)

Referencia: 2706/1998

Procedencia: ECONOMIA Y HACIENDA

Fecha de Aprobación: 1/10/1998

Fecha de publicación en BOE de la disposición: 31/10/1998

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 1 de octubre de 1998, emitió, por unanimidad, 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 1997/2000", que V.E. se ha servido remitir para informe de este Alto Cuerpo Consultivo por su Orden de 19 de junio de 1998, que tuvo entrada en el Consejo el mismo día.

I ANTECEDENTES

PRIMERO. MOTIVACIÓN.

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

"La Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (LFEP) establece en su artículo 8 que el Plan Estadístico Nacional es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado y tendrá una vigencia de cuatro años."

"En la disposición adicional segunda de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se establece que serán estadísticas de cumplimentación obligatoria las que formen parte del Plan Estadístico Nacional."

"Por Real Decreto 136/1993, de 29 de enero, se aprobó el primer Plan Estadístico Nacional correspondiente al cuatrienio 1993-1996 que se desarrolló en los respectivos Programas anuales mediante los Reales Decretos 981/1994, 2540/1994 y 2026/1995. Finalizada su vigencia procede que se apruebe el nuevo Plan, que figura en los anexos del presente Real Decreto, y cuya ejecución temporal se realizará a través de la elaboración de los correspondientes Programas anuales."

"El Plan Estadístico Nacional 1997-2000 comprende el conjunto de estadísticas a realizar en el cuatrienio por los servicios estadísticos de la Administración General del Estado o cualesquiera otras entidades dependientes de la misma, teniendo la consideración, por estar incluidas en el Plan Estadístico Nacional, de estadísticas para fines estatales y se presenta distribuyendo dicho conjunto de estadísticas en veintiséis sectores o temas atendiendo a la materia tratada."

"La LFEP en su artículo 8.1.b) exige que para cada operación estadística se detallen los aspectos esenciales: organismos que intervienen, fines, descripción general, colectivo y ámbito territorial. En el Plan Estadístico Nacional 1997-2000, para cada operación estadística, se proporciona, además, información sobre la desagregación territorial de los resultados y sobre la periodicidad de la recogida de la información por tratarse de características complementarias a las explícitamente exigidas por la Ley y por considerar su inclusión de gran utilidad para una definición más completa de las operaciones estadísticas del Plan." "En el Plan Estadístico Nacional 1997-2000 se facilitan, por primera vez, las previsiones presupuestarias necesarias para la financiación de cada una de las operaciones estadísticas en él incluidas expresadas en pesetas de cada año, utilizando, para ello, la hipótesis sobre la evolución de los precios dada por la tasa de inflación prevista en el escenario macroeconómico elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda. Ello constituye una novedad respecto del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 donde sólo fue posible explicitar las previsiones presupuestarias necesarias para la financiación de las operaciones estadísticas que se iban a realizar por primera vez en dicho cuatrienio o las que iban a sufrir una profunda modificación."

"Para el cuatrienio 1993-1996, el Programa de inversiones a realizar para mejorar y renovar los medios de todo tipo precisos para el desarrollo de la función estadística se aprobó junto con el Programa anual 1994 por Real Decreto 918/1994, ya que no fue posible disponer de él en el momento en que se aprueban los restantes elementos del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 (Real Decreto 136/1993).

En el presente Real Decreto se incluye el Programa de inversiones en el Anexo III. Se han considerado inversiones a realizar en el cuatrienio 1997-2000 los créditos presupuestarios que, con cargo al capítulo VI de los Presupuestos Generales del Estado, figuran en las previsiones presupuestarias de los Departamentos ministeriales y sus Organismos autónomos."

"Para facilitar la interpretación de las cifras, en el Anexo III figura también un cuadro auxiliar conteniendo la anualización por capítulos de las previsiones presupuestarias necesarias para financiar las operaciones estadísticas incluidas en el Plan, clasificadas por Departamentos ministeriales."

SEGUNDO. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.

Para dar cumplimiento a las expresadas finalidades el Proyecto se ha estructurado en siete artículos que se complementan con tres Anexos separados y una disposición adicional y una final.

El artículo 1 aprueba el Plan Estadístico Nacional 1997-2000.

El artículo 2 declara que tienen la consideración de estadísticas para fines estatales todas las incluidas en el Plan Estadístico Nacional y son de cumplimentación obligatoria.

El artículo 3 dispone que el Plan Estadístico Nacional es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado.

Contiene las estadísticas que han de elaborarse en el cuatrienio de duración del Plan por los servicios de la Administración General del Estado y entidades dependientes de ella y las que hayan de llevarse a cabo con la participación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, en virtud de acuerdos de cooperación o, en su caso, en ejecución de lo previsto en las leyes. Asimismo se detallan los aspectos que se facilitan respecto a cada operación estadística y se indica que el Plan contiene el Programa de inversiones a realizar en el cuatrienio.

El artículo 4 regula la publicidad de la metodología empleada, así como de los resultados obtenidos y su carácter oficial.

El artículo 5 establece que para el desarrollo temporal del Plan, se elaborarán los correspondientes Programas anuales, con el contenido que se determina.

El artículo 6 dispone que los Programas anuales incorporarán aquellas operaciones estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico Nacional 1997-2000 y que deban realizarse por exigencia de la normativa comunitaria europea, por cambios en la legislación nacional o por razones de urgencia.

El artículo 7 regula el seguimiento por el Consejo Superior de Estadística de la ejecución del Plan.

La Disposición adicional determina la prórroga automática del Plan 1997-2000, en el caso de que el 1 de enero del año 2001 no hubiera entrado en vigor el nuevo.

La Disposición final fija la entrada en vigor del Real Decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

TERCERO. PROYECTO DEL PLAN ESTADÍSTICO NACIONAL.

1. El Proyecto del Plan Estadístico Nacional está desarrollado en los tres Anexos a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto aprobatorio.

2. El Anexo I comprende el "Índice de las operaciones estadísticas" que se desarrollarán durante el cuatrienio, siguiendo el mismo orden del Plan Nacional anterior con la diferencia de agruparlas en 26 sectores en vez de 24, por haber desdoblado en dos sectores ("Educación" e "Investigación y Desarrollo Tecnológico") el anterior de "Educación e Investigación" y efectuado igual desdoblamiento ("Seguridad" y "Justicia") en el anterior de "Seguridad y Justicia".

Han reajustado sus denominaciones y contenidos el sector "Administración Pública" que pasa a llamarse "Administraciones Públicas, Actividad Política y Asociaciones" y el sector "Estadísticas de Empresas y Unidades de Producción no desglosables por sectores" que ha pasado a llamarse "Estadísticas de Empresas y Unidades de Producción no referidas a sectores particulares".

3. El Anexo II comprende la "Descripción de las Operaciones Estadísticas", en número de 335, presentando frente al Plan anterior que recogía un total de 479 estadísticas una reducción numérica, si bien obtenida no por eliminación de determinadas estadísticas, sino mediante una reorganización y reestructuración de

todas ellas, con un sentido de mejoramiento técnico y más adecuada respuesta a las realidades suscitadas por los distintos Departamentos Ministeriales.

Se han omitido las exposiciones generales que sobre el contenido de cada sector figuraban en el Plan anterior, tal vez por no considerarlas necesarias en este segundo momento de desarrollo de los planes nacionales. Y, como se expone en el preámbulo del Proyecto de Real Decreto, además de los datos expresamente requeridos por la Ley en su artículo 8.1.b), y de la desagregación territorial de los resultados que se contenían en el Plan anterior, el nuevo Plan, para cada operación estadística proporciona ahora información sobre la periodicidad de la recogida de la información por considerarla de gran utilidad para una definición más completa de dichas operaciones y sobre los créditos presupuestarios necesarios para su financiación en el cuatrienio.

4. El Anexo III contiene el "Programa de Inversiones y Previsiones Presupuestarias necesarias para la financiación de las operaciones estadísticas", lo que constituye importante novedad respecto del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 que no contenía estos importantes elementos, y hubo por ello de ser aprobado en dos momentos diferenciados mediante los Reales Decretos correspondientes.

CUARTO. EL EXPEDIENTE.

1. El Proyecto ha sido elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, y dictaminado por el Pleno del Consejo Superior de Estadística (3 de diciembre de 1997).
2. Integran, además, el expediente los siguientes documentos:
 - a) Informe sobre las deliberaciones del Comité Interterritorial de Estadística (octubre de 1997).
 - b) Informe sobre las deliberaciones de la Comisión Interministerial de Estadística (octubre de 1997).
 - c) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda (14 de enero de 1998).
 - d) Informe de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda (13 de marzo, 31 de marzo y 14 de abril de 1998), formulando determinadas observaciones al Proyecto.
 - e) Contestación del Instituto Nacional de Estadística a los informes de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (18 de marzo, 3 de abril y 23 de abril de 1998).
 - f) Informe de la Secretaría de Estado de Hacienda - Agencia Tributaria y Dirección General de Tributos (marzo de 1998).
 - g) Contestación del Instituto Nacional de Estadística al informe de la Secretaría de Estado de Hacienda (31 de marzo de 1998).
 - h) Primer texto del Proyecto de Real Decreto.

i) Texto definitivo del Proyecto de Real Decreto, junto a una Memoria Económica y una Memoria Justificativa.

3. Asimismo integran el expediente escritos de conformidad al Proyecto emitidos por los siguientes órganos del Ministerio de Economía y Hacienda:

a) Subsecretaría (20 de febrero de 1998).

b) Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa (16 de marzo de 1998).

c) Dirección General de Presupuestos (29 de abril de 1998).

d) Gabinete Técnico de la Agencia Tributaria (8 de mayo de 1998).

e) Secretaría de Estado de Hacienda (20 de mayo de 1998).

f) Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (3 de junio de 1998).

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

II CONSIDERACIONES

I. SOBRE EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO.

1. La Comisión Permanente del Consejo de Estado corresponde a la presente consulta con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 22.3 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, a cuyo tenor dicha Comisión deberá ser consultada en los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes así como sus modificaciones.

Ello ocurre en el presente caso, por cuanto el Proyecto sometido a dictamen 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 y, muy especialmente, de su artículo 8 que establece como elemento fundamental en el ordenamiento de la actividad del Estado en esta materia la elaboración de Planes Estadísticos Nacionales de vigencia cuatrienal.

Formulado un primer Plan para el período correspondiente a los años 1993 a 1996 y agotada su vigencia, se ha elaborado un segundo plan al que habrá de ajustarse la función estadística pública durante los años 1997 a 2000.

2. El Consejo de Estado dictaminó aquel primer Plan (dictamen 1.727/92, de 21 de enero de 1993) que fue aprobado por Real Decreto 136/1993, de 29 de enero, de acuerdo con el Consejo. Lo hace ahora respecto al segundo Plan, dentro del mismo contexto legislativo que no ha tenido variación y ceñido exclusivamente también al examen de su ajuste a las directrices establecidas por la Ley para su confección, en sus aspectos sustantivo y formal.

3. El presente dictamen tiene también su antecedente en el n° 735/94, de 21 de abril, dictado en atención al Proyecto de Real Decreto de aprobación del Programa de Inversiones del Plan Estadístico Nacional 1993-1996 y del Programa Anual 1994 de dicho Plan, posteriormente dictado con el n° 918/94, de 6 de mayo.

II. SOBRE EL ÁMBITO TEMPORAL DEL PLAN.

Del mismo modo que el Plan anterior, el que ahora se somete a la aprobación del Gobierno se presenta con notable retraso en relación con el período temporal para el que está señalada su vigencia, la cual habiendo de comprender, como se ha dicho, el cuatrienio 1997-2000, no cumplirá sin embargo su función específica hasta la segunda mitad del período para el que fue prevista.

Ello puede ser referible a la existencia de dificultades inherentes a la novedad y complejidad de la materia que no hayan podido ser oportunamente salvadas, obstaculizando el puntual cumplimiento de la Ley, como ocurrió con el primer Plan. Pero no es posible dejar de llamar la atención sobre este extremo, reiterando lo que entonces se dijo, y encarecer que en lo sucesivo se dé observancia a la Ley que, se repite, 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 período de tiempo ya fenecido. Del contexto del expediente y de los informes recaídos a que se hará más adelante referencia así como de la indudable experiencia adquirida, se deduce que se tiene ya a la vista el próximo Plan Estadístico Nacional, lo que hace esperar que éste se aprobará con antelación suficiente a la iniciación del período temporal establecido por la Ley.

Se recuerda, como en el dictamen anterior, que el cumplimiento tardío no invalida el Proyecto, si bien tendrá que amoldarse a la limitación temporal que las circunstancias han impuesto.

III. SOBRE EL TEXTO DEL REAL DECRETO APROBATORIO DEL PROYECTO.

1. El rango de la norma es el adecuado a su naturaleza de decisión del Consejo de Ministros aprobatoria de una disposición de carácter general que desarrolla un precepto legal (artículo 25.c) de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre).

2. Su estructura se ha configurado del mismo modo que su precedente y según es habitual en este tipo de disposiciones, distinguiendo entre la parte instrumental del Real Decreto destinada principalmente a dotar de forma jurídica el acto aprobatorio del Gobierno y el Plan Estadístico Nacional propiamente dicho que se desarrolla como cuerpo dependiente del anterior pero en Anexos separados.

3. En su articulado se ha considerado oportuno reproducir literal o casi literalmente determinados artículos de la Ley que se desarrolla (artículos 8, 20 y 21) y recoger lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 13/1996.

Se trata, de una técnica normativa que el Consejo ha considerado en muy diversas ocasiones y con relación a muy distintas disposiciones reglamentarias, estimando que si bien en principio no deben contenerse en una misma norma preceptos legales y reglamentarios, sin embargo pudiera ser aceptable cuando lo requiera la mejor comprensión y cumplimiento de las normas de inferior rango e indirectamente del texto legal.

En el presente caso, teniendo a la vista la singularidad de la disposición y la limitación temporal que le afecta no se objeta al empleo de la técnica referida, el cual ha de atemperarse en definitiva, no a razones de legalidad que no concurren en este supuesto sino de oportunidad y conveniencia, si así se hubieren apreciado.

Por igual razón de oportunidad en atención a la naturaleza de la disposición, tampoco se objeta al artículo 3 del Proyecto, puramente descriptivo y que reproduce lo ya dicho en el preámbulo.

4. Como novedad respecto del Proyecto anterior se ha previsto en una disposición adicional que, en el supuesto de que el día 1 de enero del año 2001 no hubiera entrado en vigor el nuevo Plan Estadístico Nacional, se considerará automáticamente prorrogada la vigencia del que ahora es objeto de aprobación, si bien adaptándose a la dotación presupuestaria de los correspondientes ejercicios.

Tal precepto recoge la experiencia del desajuste que en los dos primeros Planes se ha producido entre su publicación y el período de vigencia para el que fueron dictados y si bien se estima correcto en cuanto trata de evitar que se produzca un vacío normativo, debe entenderse que tal prórroga, se refiere al último de los programas anuales del período y de aquellas estadísticas que previsiblemente no sufrirán alteración en el nuevo Plan.

IV. SOBRE EL TRÁMITE DEL EXPEDIENTE.

1. El Proyecto ha sido elaborado por el Instituto Nacional de Estadística en colaboración con los distintos Departamentos Ministeriales y además con el Banco de España en cuanto a las estadísticas de carácter económico. Una vez ultimado ha obtenido el informe favorable de la Comisión Interministerial de Estadística y del Comité Interterritorial de Estadística (artículos 36 y 42 de la Ley 12/1989, y artículo 3º del Real Decreto 1036/1990, de 27 de julio, regulador de la Comisión Interministerial de Estadística).

También ha emitido su informe favorable, de especial cualificación, el Consejo Superior de Estadística - órgano consultivo de los servicios estadísticos estatales (artículos 37 y 38 de la Ley 12/1989, y artículo 3º.b) del Real Decreto 1036/1990, de 27 de julio).

2. Asimismo en el marco de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 50/1997, 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 las versiones primera y definitiva del Proyecto sometido a consulta y las memorias justificativa y económica, que lo acompañan, así como el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, al que corresponde la competencia en esta materia.

3. Igualmente, se han obtenido aquellos otros informes que se han estimado convenientes en relación con el supuesto de que se trata, según ha quedado detallado en los antecedentes del presente dictamen.

4. Es de notar que sin perjuicio de sus respectivos informes favorables al texto propuesto, el Comité Interterritorial de Estadística, la Comisión Interministerial de Estadística, y el Consejo Superior de Estadística, han formulado determinadas observaciones de futuro en relación con la más perfecta elaboración de estos Planes y que afectan, entre otras, a la mejor colaboración de las Comunidades Autónomas, a la inclusión de nuevas estadísticas y a la potenciación de la actividad del Instituto Nacional de Estadística y de las unidades responsables de la función estadística en cada Ministerio, mediante la dotación de los recursos financieros y humanos necesarios para el cumplimiento de dicha función. Observaciones que este Consejo considera atendibles en el momento en que fuere oportuno.

V. SOBRE EL CONTENIDO SUSTANTIVO DEL PROYECTO.

1. En su contenido sustantivo el Proyecto, del mismo modo que su precedente, da sustancialmente cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley, determinando con precisión las que deben considerarse estadísticas para fines estatales, así como los presupuestos necesarios para pasar a la elaboración de los programas anuales previstos por el artículo 8.2 de aquélla. Y se ha recogido como Anexo III del Proyecto el Programa de Inversiones y Previsiones Presupuestarias necesarias para la financiación de las operaciones estadísticas, que no figuraba como se ha dicho en el anterior Plan.

Por tanto, sustantivamente considerado, el Proyecto de Real Decreto sometido a consulta, cumple su cometido de dar eficacia jurídica al Plan Estadístico Nacional correspondiente al cuatrienio 1997-2000 a los efectos que la Ley le atribuye de constituir el instrumento central de ordenación de la función estadística para este segundo cuatrienio.

2. En otro aspecto, 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. Aspectos éstos cuyo enjuiciamiento, en lo que respecta a la valoración técnica del Plan que se examina, ha de deferir el Consejo de Estado a los órganos a cuyo cargo ha estado su elaboración y la garantía de fiabilidad de sus datos y conclusiones.

III CONCLUSIÓN

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

Que puede V.E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el Proyecto de Real Decreto sometido a consulta por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 1997-2000."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado. Madrid, 1 de octubre de 1998

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

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