

Dictámenes del Consejo de Estado

Asunto: Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2005-2008.

Número de expediente: 1502/2004 (ECONOMÍA Y HACIENDA)

Referencia: 1502/2004

Procedencia: ECONOMÍA Y HACIENDA

Asunto: Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2005-2008.

Fecha de Aprobación: 24/6/2004

Fecha de publicación en BOE de la disposición:02/10/2004

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 24 de junio de 2004, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de Orden de V.E. de fecha 4 de junio de 2004 (con registro de entrada el 7 de junio siguiente), el Consejo de Estado ha examinado el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2005-2008. La consulta se formula con carácter de urgencia.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se hace referencia a la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, cuyo artículo 8 señala 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.

A continuación se menciona el Real Decreto 1126/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el tercer Plan Estadístico Nacional correspondiente al cuatrienio 2001-2004; y las normas por las que se aprobaron los correspondientes Programas Anuales (Reales Decretos 1252/2001, 60/2002, 549/2003 y 125/2004). El preámbulo señala además que las estadísticas comprendidas en el Plan tienen la consideración de estadísticas para fines estatales, y que se presentan clasificadas en veinticinco sectores o temas, atendiendo a la materia tratada.

En el Plan Estadístico Nacional 2005-2008 se detallan los aspectos esenciales de cada operación estadística, y se proporciona además información sobre la desagregación territorial de los resultados y sobre la periodicidad de la recogida de información, características complementarias a las explícitamente exigidas por la Ley, que completan la descripción de las operaciones estadísticas del Plan. Asimismo, en el Plan se proporciona información auxiliar que permite el enlace con el Plan anterior. Finalmente, se indica que el Real Decreto proyectado incluye también el Programa de Inversiones y el resumen, por Departamentos Ministeriales, de las previsiones presupuestarias necesarias para financiar las operaciones estadísticas.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por siete artículos, una disposición transitoria única y una disposición final única.

El artículo 1 declara aprobado el Plan Estadístico Nacional 2005-2008, que se inserta a continuación.

El artículo 2 señala que tienen la consideración de estadísticas para fines estatales todas las incluidas en el Plan, las cuales resultan de cumplimiento obligatoria.

El artículo 3 se refiere al contenido del Plan, y señala que éste es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado, y que contiene las estadísticas que han de llevarse a cabo en dicho cuatrienio por los servicios de la Administración General del Estado, y las que hayan de llevarse a término total o parcialmente con la participación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en virtud de acuerdos de cooperación. El artículo 4 regula el contenido de los Anexos:

En el Anexo I, se incluyen las orientaciones que han servido de base para la elaboración del Plan.

En el Anexo II figura la relación de 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 2005-2008, 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 2001-2004 con el Plan Estadístico Nacional 2005-2008. Se relacionan las operaciones estadísticas que se han incluido en el Plan 2005- 2008, y no figuraban en el Plan 2001-2004; las que no se han incluido en el Plan 2005-2008, aunque estaban en el Plan anterior; y las que presentan variaciones entre los dos 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 2009 no hubiera entrado en vigor el Plan Estadístico Nacional 2009-2012.

La disposición final única fija la entrada en vigor del Real Decreto el día 1 de enero de 2005.

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) Consta en el expediente la versión definitiva del proyecto y las memorias, justificativa y económica, que lo acompañan, en las que, respectivamente, se estudia brevemente el contenido del proyecto y su dimensión financiera (con especial referencia a estimaciones de los créditos presupuestarios por capítulos presupuestarios y por Ministerios, y al Programa de inversiones a realizar). Asimismo, figura informe sobre impacto por razón de género.

B) Se han remitido los informes de los siguientes organismos y dependencias administrativas:

Consejo Superior de Estadística (26 de noviembre de 2003);

Comisión Interministerial de Estadística (23 de julio de 2003);

Comité Interterritorial de Estadística (24 de septiembre de 2003);

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (19 de mayo de 2004);

Ministerio de Justicia (4 de mayo de 2004);

Ministerio de Defensa (16 de abril de 2004);

Diversos órganos del Ministerio de Economía y Hacienda:

Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos (19 de abril de 2004);

Secretaría General Técnica (9 de marzo de 2004);

Subdirección General de Coordinación Normativa y Relaciones Institucionales (19 de febrero de 2004);

Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa (16 de febrero de 2004);

Dirección General de Desarrollo Industrial (17 de febrero de 2004);

Dirección General de Política Energética y Minas;

Instituto de Estudios Turísticos;

Ministerio del Interior (17 de mayo de 2004);

Ministerio de Fomento (13 de abril de 2004);

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte;

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (31 de marzo de 2004);

Ministerio de Ciencia y Tecnología (31 de marzo de 2004);

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (20 de abril de 2004);

Ministerio de la Presidencia (12 de abril de 2004);

Ministerio de Administraciones Públicas;

Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Consumo (27 de mayo de 2004);

Dirección General de la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud (12 de mayo de 2004);

Ministerio de Medio Ambiente (13 de mayo de 2004);

Banco de España (6 de abril de 2004).

En tales informes, y sin perjuicio de las observaciones en ellos formuladas muchas de las cuales se han incorporado a la versión definitiva del proyecto, se ha considerado que el proyecto se ajusta a la Ley 12/1989 y, en general, se ha valorado positivamente su contenido. Constan en el expediente sucesivos escritos del Instituto Nacional de Estadística en los que se examinan las observaciones formuladas y su incorporación o no al proyecto. TERCERO. Remitido el expediente con carácter de urgente al Consejo de Estado, fue solicitada audiencia por la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA).

En el plazo concedido al efecto, presentó dicha entidad escrito de alegaciones, en el que manifestaba que el "expediente no incorpora los cinco anexos que se citan en el artículo 4. Por lo que se infiere del citado artículo y por la referencia que en la memoria económica se realiza a la "Estadística de Seguros Privados", se considera que su análisis hubiera sido necesario para poner de manifiesto ante el Consejo de Estado el criterio del sector asegurador respecto al Proyecto".

En tal estado el expediente, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones.

I. OBJETO Y COMPETENCIA

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2005-2008.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado evacua la presente consulta con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

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.

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 el adecuado.

IV. CONSIDERACIONES

1. 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 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. Asimismo, se ha recogido como Anexo IV el programa de inversiones y previsiones presupuestarias necesarias para la financiación de las operaciones estadísticas.

2. Sustantivamente considerado, el proyecto examinado cumple su cometido de dar eficacia jurídica al Plan Estadístico Nacional correspondiente al cuatrienio 2005-2008 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, como novedad principal, la inclusión de un Anexo I, que recoge las "Orientaciones del Plan Estadístico Nacional 2005-2008". Según el dictamen del Consejo Superior de Estadística, "la incorporación y el contenido de estas orientaciones están en línea con las Propuestas y Recomendaciones previas a la formulación del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2005-2008, aprobadas por la Comisión Permanente del Consejo Superior de Estadística el 25 de marzo de 2003, que requerían unas referencias, no muy extensas, a las principales directrices en que se basa el Plan así como a las carencias que se pretenden subsanar y a las decisiones estratégicas que deben adoptarse. Dichas orientaciones deben tener en cuenta la posición relativa del Sistema Estadístico Español respecto a los principales países de la Unión Europea en lo relativo a la satisfacción de los requerimientos europeos".

3. 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, 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 periodo de tiempo ya fenecido".

4. Finalmente, y como ya apuntó este Consejo en los dictámenes relativos a los proyectos de Reales Decretos que aprobaron los dos Planes anteriores, se tiene presente el importante desarrollo científico de la Estadística que se ha venido 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, en lo que respecta a la valoración técnica del Plan que se examina, el Consejo de Estado ha de deferir con carácter general a los órganos a cuyo cargo ha estado su elaboración la garantía de fiabilidad de sus datos y conclusiones. Cabe realizar sin perjuicio de ello alguna precisión de carácter jurídico, en la medida en que lo permite el mecanismo de elaboración del Plan Estadístico Nacional. En este sentido, el Ministerio de Justicia ha observado, respecto a las estadísticas 4503 Condenados y 4504 Juzgados de Menores, que bajo la "descripción general" de las mismas no puede figurar ningún dato que suponga la identificación personal (DNI, NIF, pasaporte) ni del delincuente ni del menor, por cuanto ello supondría una conculcación de la protección establecida sobre los datos del Registro de Penados y Rebeldes y del carácter reservado del Registro de Sentencias Firmes de Menores, respectivamente.

En contestación a tal observación, el Instituto Nacional de Estadística ha señalado que: "El INE tiene suscrito un convenio con el Consejo General del Poder Judicial para la elaboración de las estadísticas judiciales, en cuyos boletines individuales de sentenciados y de condenados se pretende introducir un número de identificación (DNI, pasaporte o NIF) para poder cruzarlos con el Padrón Municipal de Habitantes y así disponer de otras variables. Ante los reparos manifestados por el Ministerio de Justicia, el INE ha hecho una consulta a la Agencia Española de Protección de Datos sobre la introducción de esta identificación en los boletines y la posibilidad del cruce de ficheros. En tanto que la Agencia Española de Protección de Datos no se manifieste, el INE no exigirá la cumplimentación de ese número de identificación en los boletines. En cualquier caso se añade-, el INE no va a crear ningún registro permanente ni va a utilizar el Registro de Penados y Rebeldes ni el Registro de Sentencias Firmes de Menores. Sólo se pretende utilizar temporalmente un número de identificación de la persona (sin tener a la vez el nombre y apellidos) para completar las variables de los boletines estadísticos con las extraídas del Padrón Municipal de Habitantes. Posteriormente se borrará cualquier identificación de los ficheros, que serán utilizados exclusivamente para fines estadísticos y estarán sujetos al secreto estadístico según lo dispuesto en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de Función Estadística Pública".

No obstante todas estas precisiones, y aun garantizándose el secreto estadístico que impone la ley y las demás medidas que en su caso estime conveniente la Agencia de Protección de Datos, el Consejo de Estado considera que en este punto debe observarse al menos lo sugerido por el Ministerio de Justicia: es decir, que en la Estadística de Condenados, bajo la descripción general "datos del delincuente" no puede figurar ningún dato que suponga su identificación personal (como DNI, NIF o pasaporte) por cuanto ello supondría una conculcación de la protección establecida sobre los datos del Registro de Penados y Rebeldes; y que las mismas cautelas deberán adoptarse respecto a la Estadística Juzgados de Menores, ya que el Registro de Sentencias Firmes de Menores tiene carácter reservado y sus datos únicamente están a disposición de órganos judiciales.

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

Que, una vez considerada la observación formulada 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 2005-2008."

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

Madrid, 24 de junio de 2004

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

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