

INFORME PREVIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTADÍSTICA DE CASTILLA Y LEÓN.

Habiéndose solicitado por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León con fecha de registro de entrada en el CES de 5 de mayo de 1998, informe preceptivo y previo al amparo de la Ley 13/1990 de 28 de noviembre de creación del Consejo.

El informe se tramita por el procedimiento ordinario de acuerdo a lo señalado en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. Debido a la carga de trabajo actual de las Comisiones, se ha creado con carácter específico una encargada de su conocimiento y debate. El Pleno del Consejo aprobó este informe previo en su reunión del día 4 de junio de 1998.

Antecedentes

Primero.- La Consejería de Economía y Hacienda ha remitido junto al Anteproyecto de Ley los antecedentes normativos del mismo de forma pormenorizada facilitando con ello el trabajo de la Comisión:

- Observaciones y comparación con la regulación del Estado y la de otras comunidades autónomas
- Informe de la Unidad de Normativa, Procedimiento y Organización de la Consejería de Economía y Hacienda

Segundo.- Son antecedentes elaborados por el propio Consejo:

- La recopilación de los textos de la normativa existente:

Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

ANDALUCIA. Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística.

CANARIAS. Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística.

CANTABRIA. Ley 3/1990, de 21 de marzo, de Estadística.

CATALUÑA. Ley 14/1987, de 9 de julio, de Estadística.

GALICIA. Ley 9/1988, de 19 de julio, de Estadística.

MADRID. Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid.

NAVARRA. Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra.

PAIS VASCO. Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la comunidad autónoma.

VALENCIA. Ley 5/1990, de 7 de junio, de Estadística.

- Las propuestas y opiniones recogidas en las Jornadas Técnicas sobre Fuentes Estadísticas organizadas por este Consejo en el mes de febrero de 1997

Observaciones Generales

Primera.- Conveniencia de la Ley

En los últimos años se ha venido observando en la sociedad una transformación radical en el uso de las estadísticas, aumentando notablemente el interés y su demanda.

A esta transformación no han sido ajenos los avances tecnológicos en el campo de la informática y las comunicaciones, que permiten la utilización de elevadas cantidades de información

En efecto, los poderes públicos necesitan, cada vez más, para la toma de decisiones, una sólida base de datos estadísticos que describan las realidades sobre las que deben actuar.

Pero no son sólo los poderes públicos los usuarios de las estadísticas, sino que un amplio número de personas físicas y jurídicas necesitan igualmente utilizar datos estadísticos: las empresas, para el diseño de sus estrategias productivas y comerciales; el mundo académico, como base fundamental para llevar a cabo sus estudios empíricos; y los ciudadanos en general, para el conocimiento de la realidad en la que viven. En este sentido, no debe pasarse por alto el carácter de instrumento democrático de las estadísticas, ya que ellas permiten al conjunto de los ciudadanos evaluar la eficacia de las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos.

Todo lo anterior lleva a un aumento de la importancia, en volumen y significado, de la función estadística pública. A este aumento debe responder el aparato organizativo puesto a su servicio. No hay que olvidar la complejidad inherente a las operaciones estadísticas en la movilización de recursos materiales y humanos, lo que hace necesario contar con una organización y unos dispositivos técnicos y de gestión suficientes para poder llevar a cabo esta tarea.

Por otra parte, la función estadística pública requiere la colaboración de las personas físicas y jurídicas que son las que, mediante sus respuestas y comunicaciones, proporcionan los datos básicos sin los cuales no puede desarrollarse la actividad estadística, siendo conveniente la formulación de una ley que delimite derechos y deberes.

Al mismo tiempo, el proceso de descentralización administrativa ha supuesto la asunción de un gran número de competencias por parte de las comunidades autónomas, fenómeno que está en paralelo con el crecimiento de la demanda estadística especializada en temas específicos que afectan de manera particular a cada comunidad autónoma, siendo conveniente una base legal que regule la actividad estadística en este ámbito.

Prueba de este interés es la aprobación por parte de un elevado número de comunidades autónomas de sus propias leyes de estadística. Este es el caso de Andalucía, Canarias, Cantabria, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco o Valencia.

A este conjunto de leyes a nivel de comunidad autónoma, habría que añadir, en el ámbito de la Administración del Estado, la Ley de la Función Estadística Pública aprobada el 9 de mayo de 1989, con objeto de actualizar la ley hasta entonces vigente de 31 de diciembre de 1945 y, en el ámbito de la Unión Europea, numerosos reglamentos y directivas que regulan la actividad estadística.

Por tanto, en conclusión, consideramos conveniente y necesario llevar a cabo una regulación en materia estadística en la Comunidad de Castilla y León, siendo una ley de estadística el instrumento más adecuado para llevar a cabo este propósito.

Segunda.- Principios estadísticos

Una ley de estadística debe regular los aspectos esenciales relacionados con la función estadística pública. Por tanto, deben establecerse las normas generales relativas al proceso de producción de datos estadísticos, como son la recogida, tratamiento, conservación y difusión de la información.

Al mismo tiempo, la ley debe contemplar un conjunto de principios que se encuentran en los marcos normativos y en la práctica de los sistemas estadísticos de los países democráticos, como son la confidencialidad, transparencia, neutralidad, igualdad de acceso a la información, reducción de la carga de respuesta de los informantes, etc.

OBLIGATORIEDAD Y CONFIDENCIALIDAD

La actividad estadística pública lleva consigo la necesidad de la obtención de datos de las personas físicas y jurídicas. En algunos casos, además, esta obtención de datos se lleva a cabo con carácter obligatorio, y se otorga a la Administración incluso la posibilidad de imponer sanciones cuando se produzca el incumplimiento de las obligaciones estadísticas por parte de los informantes.

La contrapartida de esta potestad del sector público es establecer un conjunto de garantías, relacionadas con el derecho a la intimidad, la confidencialidad y la transparencia.

En primer lugar, parece conveniente que la obligatoriedad de informar deberá establecerse por ley. Este principio aparece claramente recogido en el artículo 6 del Anteproyecto, cuando se explicita que la obligación de proporcionar datos a los servicios estadísticos de la Comunidad sólo podrá establecerse mediante ley.

Por otra parte, la creciente preocupación de los ciudadanos por el manejo informático de los datos estadísticos que les conciernen aparece contemplada en el artículo 5, donde se establece que la actividad estadística respetará en todo caso el derecho al honor y la intimidad personal y familiar y se llevará a cabo observando la normativa vigente en cada momento sobre protección de ese derecho.

Por último, la importancia que toda ley de estadística debe conceder al tema del secreto estadístico aparece debidamente contemplada en el Anteproyecto, dedicando a este tema un capítulo entero (Capítulo III. Del secreto estadístico) y estando presente a lo largo de todo el texto.

NEUTRALIDAD E INDEPENDENCIA

Los principios de neutralidad e independencia de los organismos públicos que elaboran estadísticas, en especial, respecto a los poderes públicos, son aspectos que están presentes en los marcos normativos y en la práctica de los países democráticos.

Estos principios aparecen parcialmente recogidos en el artículo 11, cuando se señala que el Instituto de Estadística de Castilla y León ejercerá sus funciones con autonomía respecto de los demás órganos de la administración de la Comunidad; si bien, consideramos que debe señalarse expresamente en el texto del artículo al lado de "autonomía" la "neutralidad e independencia" con que debe operar.

Del mismo modo, en el artículo 30, se establece que las estadísticas deberán ser elaboradas con criterios objetivos independientes y de conformidad con métodos que aseguren su corrección técnica.

La neutralidad y carácter técnico en la elaboración de las estadísticas también se pone de manifiesto en el artículo 43, cuando se especifica que la descripción de las características metodológicas de las estadísticas se hará pública y estará a disposición de quien la solicite.

Para completar este tratamiento de la neutralidad e independencia quizás podría añadirse alguna norma en lo relativo a *la igualdad de acceso a la información por parte de todos los ciudadanos e instituciones*, por ejemplo, en el capítulo V, dedicado a la publicación, difusión y comunicación de los resultados.

EFICACIA

El sector público debe velar por los costes que conlleva tal actividad. En el caso de la actividad estadística, estos costes, por la necesaria complejidad del proceso de producción de datos, pueden llegar a ser muy elevados.

A la hora de considerar los costes de la actividad estadística, deben tenerse en cuenta, no sólo los costes directos en que incurren los organismos públicos encargados de producir las

estadísticas, sino también, los costes en tiempo y en dinero en que incurren los informantes para producir los datos primarios. En este sentido, resulta un principio esencial en la estadística reducir el coste de respuesta de las unidades informantes. En este sentido, se considera muy favorable el tratamiento que se da en el Anteproyecto al uso estadístico de los datos administrativos. Del mismo modo, se considera muy conveniente el artículo 8, donde se establece que los órganos estadísticos de la Comunidad procurarán la *cooperación y coordinación* con los de otras administraciones y las fórmulas más idóneas de colaboración para aprovechar las informaciones disponibles y evitar la duplicidad innecesaria de operaciones de recogida y elaboración de datos.

Tercera.- Organización

El Anteproyecto tiene un carácter práctico que se considera deseable, estando también orientado a resolver aspectos organizativos, entre los que destaca la creación del Instituto de Estadística de Castilla y León.

El modelo de organización propuesto, integrado por el Instituto de Estadística de Castilla y León, las unidades estadísticas de las diferentes Consejerías y de las Entidades Públicas dependientes de la Comunidad, la Comisión de Estadística de Castilla y León y el Consejo Asesor de Estadística, está en línea con el modelo de organización vigente en el Estado y en otras comunidades autónomas.

La creación del Instituto de Estadística de Castilla y León, como pieza fundamental de la organización estadística, se considera necesaria y deseable, ya que la actividad estadística tiene sentido en su globalidad, siendo por tanto conveniente la existencia de un organismo que pueda centralizar dicha actividad y pueda representar a la comunidad en materia estadística en distintos foros y órganos colegiados, como, por ejemplo, en el Comité Interterritorial de Estadística.

Observaciones Particulares

Primera.- Debe hacerse una revisión o aclaración sobre el tipo de norma al que se sujetan la planificación estadística de la comunidad autónoma:

Plan Estadístico (artículo 17.1)	Decreto	
Obligatoriedad a la hora de proporcionar datos sobre una estadística (artículo 6)	Ley	
Programas Estadísticos (artículo 20)	Decreto	
Estadísticas urgentes (artículo 21)	Decreto	(no se cita explícitamente)

Dado el periodo de vigencia del Plan Estadístico, cuatro años, podría ser pertinente tramitarlo como ley o, si se considera más operativo mantenerlo como Decreto, convalidarlo posteriormente a través de una Ley. Sin embargo, la obligatoriedad de proporcionar datos quizás debería articularse a través de Decreto, de la misma forma que los Programas Estadísticos o que el propio Plan Estadístico si se mantiene la actual redacción.

Las estadísticas elaboradas por razones de urgencia deberían ser sometidas a la consideración del Consejo Asesor, aspecto que no se recoge en el artículo 21.

Segunda .- El artículo 47.1 señala que el titular del Instituto de Estadística ejercerá la potestad sancionadora respecto a las infracciones, sin embargo no queda claro si en lo referente a los administrados, será el Director General del Instituto o su Presidente como "titular de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de estadística" (artículo 14.2) el que deba decidir sobre las mismas.

Tercera.- El artículo 7, sobre el secreto estadístico, señala que es posible contratar con particulares la realización de determinadas estadísticas, si bien parece más razonable hablar de "algunas de las tareas" necesarias para su realización, como el trabajo de campo o la introducción masiva de datos, y no referirse únicamente a la contratación global de las mismas.

Cuarta .- El artículo 43.1 b) debe aclararse para diferenciar esta situación de la señalada en el apartado a) o sino suprimirse.

Quinta.- Correcciones de mejora de redacción:

artículo 10: debe hacerse mención explícita al Plan de Estadística, quedando la redacción de la siguiente forma "... a que se refiere el artículo anterior actuarán coordinadamente *en el marco del Plan de Estadística aprobado*".

artículo 12.f) por el mismo motivo la redacción debe ser la siguiente: "... le encomienden en el *Plan de Estadística*".

artículo 15.2 siguiendo el mismo criterio de redacción utilizado en otras normas de la Junta, se sugiere que esta quede de la siguiente forma: "En todo caso deberán estar representados en el Consejo *las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como otros grupos u organizaciones económicas, sociales y académicas representativas*".

artículo 33.4. queda más claro con la siguiente redacción: "Queda prohibida la utilización *para finalidades distintas a las que estadísticamente motivaron su obtención*, de los datos".

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Este Consejo valora muy positivamente la iniciativa de la Junta para poner en marcha el Plan y el Instituto de Estadística de nuestra comunidad autónoma, ya demandado por el Consejo en el Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 1996, y en cuantos foros ha sido preciso recordar esta necesidad. Nos incorporamos con ello al ya importante número de comunidades que ordenan su actividad estadística a través de este instrumento.

Dada la importancia estratégica que tiene la labor que desempeñará el Instituto de Estadística en nuestra comunidad autónoma, consideramos que es preciso hacer una referencia explícita dentro de la Ley a la adecuada dotación de medios humanos y materiales.

Medios que no sólo deben hacer posible la cobertura de la creciente demanda de estadísticas para la gestión pública y privada, sino también el cumplimiento de los principios que deben guiarle. El secreto estadístico definido en el artículo 34 c) debe estar garantizado en todo momento sin quedar condicionado a la existencia o no de "medios necesarios", sólo si se disponen de ellos será posible elaborar una estadística.

Segunda.- Una redacción más completa del artículo 18 sobre los contenidos del Plan Estadístico debería contener una referencia a "la forma de difusión y compensación económica, si esta se estableciese" en cada estadística.

Tercera.- En el artículo 24, donde se explicita "siempre que los servicios estadísticos soliciten datos, proporcionarán a los interesados información completa..." podría sustituirse la palabra "interesados", ya que parece indicar que aquellos que suministran datos están interesados en la operación estadística en cuestión, situación que no siempre se produce en la práctica. Quizás podría sustituirse por informantes, personas físicas y jurídicas, etc.

Cuarta.- Salvo que se indique una justificación apropiada en la norma, se propone la eliminación del epígrafe 4 del artículo 39, dado que el secreto estadístico debe amparar por un igual a las personas físicas y a las jurídicas.

Quinta.- Deben establecerse las suficientes garantías a la hora de la eliminación de los soportes originales de la información estadística, por ello se propone el siguiente añadido en el artículo 40.2: "*.. informáticos o de otra naturaleza, siempre que haya suficientes garantías sobre las posibilidades técnicas de su utilización posterior*".

Sexta.- El artículo 43.3 debe tener en cuenta el trato más favorable que en materia de precios deben tener algunas organizaciones e instituciones que por su fin social puedan determinarse por el Instituto.

Séptima. - En el artículo 46 sobre las multas por infracción debería tenerse en cuenta la indicación en euros al tipo de conversión que oficialmente se establezca. Igualmente, debe indicarse más explícitamente la forma de actualización, surgiendo la siguiente redacción del apartado 5: " ... según los índices oficiales, *actualizándose estas multas a través de decreto de la Junta de Castilla y León*".

El Consejo recomienda la sustitución del importe de multas de las infracciones tipificadas como leves en el artículo 46 por "... *hasta 50.000 ptas.*", en vez de "... las infracciones leves serán sancionadas con multa de 10.000 a 50.000 ptas."

En Valladolid, a 4 de junio de 1998.

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Alicia Matías Fernández

Vº Bº
EL PRESIDENTE

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego