

**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTADÍSTICA DE ARAGÓN.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se emite el siguiente informe sobre el anteproyecto de ley de estadística de Aragón:

-I-

La Dirección General de Economía, con fecha 10 de noviembre de 2016, remite solicitud de informe de la Secretaría General Técnica, antes de la toma de conocimiento del texto por el Gobierno de Aragón, acompañada de la siguiente documentación:

- Orden de 16 de noviembre de 2015, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de estadística de Aragón.
- Anteproyecto de ley de estadística de Aragón.
- Memoria del anteproyecto de ley de estadística de Aragón suscrita por el Director General de Aragón con fecha 10 de noviembre de 2016.

-II-

Previamente, analizaremos la **legitimación competencial** para elaborar el anteproyecto de ley.

El objeto del anteproyecto de ley trasladado es la regulación de:

- a) La actividad estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón y el establecimiento de un sistema estadístico oficial propio de Aragón.
- b) La actividad estadística realizada por la universidad de Zaragoza, las entidades locales aragonesas y por cualesquiera otras entidades o corporaciones de derecho público de Aragón, para sus propios fines y para el ejercicio de sus respectivas competencias.

Dicha anteproyecto de ley se dicta en el desarrollo de la competencia exclusiva que tiene la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón: "49ª estadística para los fines de la

Comunidad Autónoma y, en especial, la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma.”

Esta competencia ha de ejercerse con respeto a lo enunciado en el artículo 149 de la Constitución, concretamente, con lo establecido en el 149.1.31 que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de estadística para fines estatales.

En este punto hay que determinar, como ha clarificado la doctrina, que al Estado le corresponderán las estadísticas sobre materias en las que todas las competencias son del Estado, implicando, a sensu contrario, que para las Comunidades Autónomas que recojan la competencia de estadística en sus estatutos, ésta incluirá la estadística pública con cualquier fin, salvo aquellos que se enmarquen en materias cuya competencia corresponda en su totalidad al Estado o sean para servir a los órganos estatales en sentido estricto para la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de sus políticas.

Como contenidos de la competencia autonómica, el artículo 71.49ª enuncia:

- estadística para los fines de la Comunidad Autónoma.
- Creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma será competente para la realización de estadísticas que se consideren de su interés a fin de formular, aplicar, seguir y evaluar sus propias políticas; asimismo, la competencia alcanza a la regulación de la estadística realizada por las administraciones locales, salvo la actividad estadística que éstas acometan en ejecución de la estadística estatal, así como las estadísticas realizadas por otras entidades públicas e incluso por corporaciones de derecho público o sujetos privados si existen un fin público de interés para la Comunidad Autónoma. Finalmente, se entiende que esta competencia incluye también la ejecución de estadísticas de la Unión Europea, siempre dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con el citado el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución.

Así se procede a ejercer la competencia estatutaria a través de la potestad legislativa, encontrándonos ante la tramitación de una iniciativa legislativa para la que tiene competencia el Gobierno de Aragón, de acuerdo con el artículo 43 del Estatuto

de Autonomía y el artículo 12.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Dicha competencia habrá de ser ejercida de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, debiendo determinar, en este punto, a quién le corresponde la iniciativa.

Mediante Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma y se asignan competencias a los Departamentos, y se atribuyen al Departamento de Economía, Industria y Empleo las competencias atribuidas al Departamento de Economía y Empleo, con excepción de las competencias en materia de turismo, así como las competencias atribuidas al Departamento de Industria e Innovación en materia de industria y pequeña y mediana empresa, energía y minas y comercio.

El Decreto 19/2012, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Empleo, determina como competencias del Departamento en su artículo 1 f) el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma y será a la Dirección General de Economía a la que le corresponde el ejercicio de las funciones, bajo la dirección inmediata del titular del Departamento, de acuerdo con su artículo 7 g).

Por lo tanto, vemos cómo la iniciativa le corresponde a la titular del Departamento de Economía, Industria y Empleo y, en consecuencia, se ha dictado la orden de inicio pertinente, por la Consejera de Economía, Industria y Empleo; y, se ha encomendado la elaboración del anteproyecto de ley de estadística de Aragón a la Dirección General de Economía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.2 y 3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

Como establece el artículo 37.3 al anteproyecto debe acompañarle una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

En los diferentes apartados de la memoria elaborada al efecto -suscrita por el Director General de Economía en fecha 10 de noviembre de 2016- se justifica la oportunidad de la aprobación del anteproyecto de ley; se determina el marco normativo en que se inserta el anteproyecto; se realiza una valoración del

anteproyecto, en la que se realiza un análisis de contenido del anteproyecto; se realiza una valoración del anteproyecto a la vista del Código de buenas prácticas para las estadísticas europeas; se analiza el impacto por razón de género; se incluye lo que se denomina una memoria económica; y, finalmente, se realiza una descripción de los trámites procedimentales que se proponen por esa Dirección General.

Hemos de apuntar que si bien no se recoge expresamente el cumplimiento de los principios de buena regulación de las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, contemplados en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, aplicable a este procedimiento, se deduce su cumplimiento de lo estipulado en la citada memoria.

Se recomienda la realización de una referencia expresa.

Por todo ello, se informa que el **procedimiento** se ha iniciado de conformidad con la normativa aplicable, debiendo procederse tras la recepción de este informe -que debe incorporarse al expediente y realizar las modificaciones que se proponen en este informe en el texto del anteproyecto, si así lo considera ese órgano directivo- y previa toma de conocimiento del Gobierno de Aragón, a someter el texto a consultas, en su caso, y solicitar el informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos de acuerdo con el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y el artículo 3.3 a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y Funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

En relación con los informes o dictámenes preceptivos la memoria en su apartado octavo determina como informes no preceptivos a los que se pretende someter el anteproyecto los siguientes:

- Informe del Consejo Económico y Social de Aragón.
- Informe del Consejo Consultivo de Aragón.

En relación a los citados informes, será al Gobierno de Aragón al que le corresponda determinar los informes y cualesquiera otros trámites que considere oportuno realizar, de acuerdo con el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

En relación con el informe del Consejo Económico y Social de Aragón, el artículo 3.1 2º de la Ley 9/1990; de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, enumera dentro de sus funciones "*informar los anteproyectos de ley que, a criterio de la Diputación General, tengan destacada trascendencia en el ámbito económico y social de Aragón, a excepción del anteproyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma.*", no determinando el carácter preceptivo del mismo.

No resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.1.1) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, siendo decisión del órgano directivo la solicitud de dictamen facultativo.

Debemos hacer una previsión en relación al informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública. El artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017, determina que todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2017, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

En el apartado 7 de la memoria, denominado memoria económica, se determina expresamente que, en relación al sector público de la Comunidad Autónoma, la aprobación de la ley no tiene consecuencia sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma, justificándolo en que por lo que respecta al sector público de la Comunidad Autónoma ya se viene realizando con normalidad actividad estadística y que las nuevas tareas que surgirían de la aprobación final de este texto como ley pueden ser perfectamente desarrolladas con los medios existentes.

Se cree conveniente que, dado que en el anteproyecto de ley se determinan nuevas funciones, se prevé expresamente la actividad de planificación, la creación de nuevos órganos, registros, entre otros aspectos, que sí que pueden generar gastos a futuro, se proceda a un mayor nivel de detalle en el citado apartado para poder proceder a una valoración de la existencia o no de un incremento de gasto y, en consecuencia, la necesidad de una memoria económica e informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de acuerdo con el precitado artículo 15.

-IV-

Finalmente, haremos unas consideraciones relativas al contenido del anteproyecto de ley.

Según el apartado segundo del Acuerdo de 8 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa de Gobierno de Aragón, *"Estas Directrices son de aplicación a los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes, decretos, acuerdos del Gobierno, órdenes y resoluciones emanados de los órganos competentes del Gobierno de Aragón y que hayan de publicarse en el "Boletín Oficial de Aragón", correspondiéndole a la Secretaría General Técnica de la Presidencia y el Departamento de Presidencia y Justicia velar por la correcta aplicación de las Directrices, para lo cual contarán con la colaboración de las Secretarías Generales Técnicas de los respectivos Departamentos, por lo que le corresponde a esta Secretaría verificar la adecuación del anteproyecto de ley objeto de informe.*

La ley se estructura en una **parte expositiva** -denominándose exposición de motivos de acuerdo con la DTN nº 10-, una parte dispositiva compuesta por cinco títulos y una parte final compuesta por cuatro disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales, a ello se suma un anexo rubricado "Relación de operaciones estadísticas en las que existe obligación de aportar los datos que sean requeridos a los informantes".

La **parte dispositiva** del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

- Título Preliminar, disposiciones generales. No se divide en capítulos. Compuesto por cuatro artículos. Regula el objeto, definiciones, ámbito de aplicación y exclusiones.

- Título Primero. La actividad estadística.

Capítulo I. Principios generales.

Capítulo II. El secreto estadístico.

Capítulo III. Recogida de información.

Capítulo IV. Tratamiento y conservación de la información.

Capítulo V. Difusión de la producción estadística.

- Título Segundo. Estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Capítulo I. Disposiciones comunes.

Capítulo II. Planificación estadística.

Capítulo III. Normas Técnicas.

Capítulo IV. Registros estadísticos.

Capítulo V. Organización administrativa de la actividad estadística.

Capítulo VI. Cooperación interadministrativa.

Capítulo VII. Calidad estadística.

- Título Tercero. Actividad estadística de la Universidad de Zaragoza, de las entidades locales y otras entidades o corporaciones públicas de Aragón.
- Título Cuarto. Régimen Sancionador.

Parte final:

- Disposición transitoria primera. Nuevas operaciones estadísticas.
- Disposición transitoria segunda. Obligación de aportar datos.
- Disposición transitoria tercera. Acuerdos y convenios vigentes.
- Disposición transitoria cuarta. Solicitud de datos distintos de los publicados.
- Disposición derogatoria única. Derogación expresa y por incompatibilidad.
- Disposición final primera. Habilitación normativa.
- Disposición final segunda. Comisión Técnica Interdepartamental de Estadística.
- Disposición final tercera. Revisión de sanciones.
- Disposición final cuarta. Entrada en vigor.
- Anexo. Relación de operaciones estadísticas en las que existe obligación de aportar los datos que sean requeridos a los informantes

Tras el análisis del contenido del anteproyecto, se realizan las siguientes **observaciones de carácter material**.

En relación a la **parte dispositiva**, el **artículo 2** define diferentes conceptos no estableciendo una definición de actividad estadística de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón, definición que se enuncia en el artículo 26 del anteproyecto y que se considera que su ubicación correcta sea en el artículo 2.

El **artículo 5** dispone los principios por los que se ha de regir la actividad estadística: independencia profesional, imparcialidad, objetividad, fiabilidad y rentabilidad y los demás que rigen la actuación general de las administraciones públicas.

Extraña la determinación expresa del principio de rentabilidad cuando la actividad estadística es una actividad gratuita.

Asimismo, se traslada para su valoración la inclusión de otros principios como la proporcionalidad entre la información que se solicite y los resultados que de su tratamiento se pretenda obtener - Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de Canarias; Ley 7/2000, de 11 de junio, de Estadística de Castilla y León; Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadística de las Illes Balears; Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de Extremadura; Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia- o la garantía del secreto estadístico -Ley 7/2000, de 11 de junio, de Estadística de Castilla y León; y, Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de Canarias.

Haremos consideraciones generales relacionadas con la regulación del secreto estadístico efectuada en el capítulo II del Título I.

Se cree oportuno incluir dentro del artículo 7 un contenido similar al recogido en otras leyes autonómicas que aclara y delimita el ámbito de protección del secreto estadístico.

A modo de ejemplo, reproducimos los artículos 25 y 26 de la ley catalana:

“Artículo 25

1. El secreto estadístico ampara todos los datos individualizados de carácter privado personal, familiar, económico o financiero, utilizados para elaborar la estadística obtenidos tanto directamente de la persona informante como de fuentes administrativas, salvo los datos que se han hecho públicos o publicaciones no declaradas ilegales o contra las cuales no hay abierto ningún procedimiento judicial.

2. En virtud de la obligación a que se refiere el apartado 1, los datos individuales de comunicación obligatoria no pueden hacerse públicos ni comunicarse a ninguna persona o entidad, ni tan sólo a las administraciones públicas, salvo las instituciones o las entidades que también están vinculadas por la obligación del secreto estadístico y exclusivamente con la finalidad de ser usados para operaciones estadísticas.

3. Los archivos informatizados o manuales que contienen estos datos serán almacenados de forma segura y sólo accesible al personal sometido al secreto estadístico.

Artículo 26.

El secreto estadístico es vulnerado por la comunicación de datos no autorizada y por la comunicación de datos de los cuales se pueda deducir razonablemente una información individual.”

Se considera pertinente que se aclare qué órgano es competente para la aprobación de los procedimientos de recogida de información determinado en el

artículo 14.3, así como la forma de ejercitar el derecho de acceso y rectificación como se establece en el **artículo 17**.

También se recomienda la regulación en el **capítulo III del Título I**, dedicado a la recogida información, que se contemple expresamente el derecho a la información en la recogida de datos como complemento a lo establecido en el artículo 14. No sólo puede ser objeto de regulación las obligaciones que se imponen a los informantes sino que ha de regularse expresamente sus derechos en conexión con los principios de objetividad, transparencia y proporcionalidad.

Citamos a modo de ejemplo el artículo 17 de la ley catalana:

“Cuando se solicite información con fines estadísticos, se informará al interesado del destino y finalidad de la información, del carácter voluntario u obligatorio de sus respuestas, de las implicaciones de la negativa a informar o informar parcial o incorrectamente. Igualmente se le informará del amparo del secreto estadístico a los datos suministrados. En el caso de que la información se solicite por escrito, tales extremos deben aparecer en el cuestionario.”

Nos remitimos a lo informado respecto al artículo 2 en relación al **artículo 26**.

El **capítulo II del Título II** regula la planificación estadística.

En el **artículo 28** se establece la reserva legal para la aprobación del Plan Estadístico de Aragón, la justificación que se da en la memoria para su aprobación por ley es que se “gana en transparencia y participación pública al requerir la intervención de las Cortes de Aragón”.

Dado que por el contenido del plan -artículo 29- no estamos ante un instrumento jurídico creador de derechos y obligaciones que deba regularse imperiosamente por norma de rango legal se plantea la posibilidad de reconsiderar la reserva de ley contemplada en el anteproyecto.

El **capítulo IV** regula los registros estadísticos, determinando la posibilidad de su declaración de utilidad estadística sin determinar los efectos que esta declaración implica.

El **Título III** regula actividad estadística de la Universidad de Zaragoza, de las entidades locales y otras corporaciones públicas de Aragón.

En el **artículo 49** se establece la regulación de la inclusión de operaciones en el Plan de Estadística determinando como órgano competente para su inclusión o no, si bien no se regula el procedimiento concreto, plazo para resolver, sentido del silencio, cuestiones que sería conveniente que se regularan de modo expreso.

Finalmente, en el **Título IV** se regula el régimen sancionador.

Se considera que se regula un régimen incompleto al no contemplarse los criterios de graduación de las sanciones, entre otros extremos.

Por otro lado no se determina una diferenciación por la tipicidad de la sanción en el órgano competente para la sanción.

Por último, hemos de añadir que se podrían incluir extremos como la regulación de la divulgación de los resultados.

Es cuanto procede informar, sin perjuicio de mejor criterio en derecho.

Zaragoza, 15 de junio de 2017

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Consta la firma

Carlos Soria Cirugeda