

Anteproyecto de Ley de Estadística de Aragón.

Memoria

1. Introducción.

El artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, al regular la iniciativa legislativa, dispone que la elaboración de los anteproyectos de ley se impulsará por los órganos directivos competentes por razón de la materia. Además, en su párrafo tercero, exige que el proyecto que el Gobierno apruebe y se remita a las Cortes de Aragón, vaya acompañado de *“...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 definitiva, se pretende que el proyecto que se elabore vaya acompañado de la documentación necesaria que sirva para un pronunciamiento objetivo y con pleno conocimiento del Gobierno, primero, y de las Cortes de Aragón, después.

En consecuencia, el presente documento, bajo la global denominación de “memoria”, incorpora la justificación de la necesidad y oportunidad de su aprobación, contiene también la descripción y justificación del objeto del anteproyecto normativo y su contenido, así como su forma de inserción en el ordenamiento jurídico, incluye un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que propone y acompaña la memoria económica.

2. Oportunidad del anteproyecto.

La actividad estadística se constituye en una forma científica muy valiosa de aproximarse a una realidad cambiante, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos mínimos. Este conocimiento de la realidad ofrece, entre otras, dos utilidades:

1. Es una forma de tener puntos de partida comunes, en la medida en que las fuentes y la metodología sean comúnmente aceptadas, sin perjuicio de que la interpretación de los resultados pueda ser tan variada como sus propios intérpretes.
2. Es una base esencial para la toma de decisiones, puesto que tomar decisiones sin disponer de información suficiente que ofrezca una dimensión real del asunto de que se trate induce a errores. Por tanto, la posibilidad de error se reduce en la medida en que se dispone de mayor información.

Lo dicho hasta ahora sirve tanto para la actividad estadística privada como para la pública. Pero centrándonos en esta última, la actividad estadística se convierte en la base imprescindible en el proceso de toma de decisiones para la planificación de políticas públicas y el diseño de programas de actuación en todos los ámbitos de la actividad de las diferentes administraciones. Contar con datos estadísticos relativos a la situación real de los ámbitos sobre los que se pretende actuar constituye el punto de partida ineludible para la confección de planes y políticas realistas, que resulten operativas, para la consecución de un desarrollo equilibrado, sostenible y satisfactorio para los ciudadanos.

Obviamente, ofrece poca duda la necesidad de acotar el régimen de adquisición y uso de ese enorme caudal de información que puede generar la actividad estadística. Garantizar que las administraciones y los restantes usuarios del sistema estadístico público puedan disponer de tanta información como precisen no debe impedir o tan siquiera restringir que esa información sea recopilada, analizada y tratada conforme a criterios objetivos, científicos y técnicos; también es necesario que la información sea destinada a los fines específicos para los que fue recopilada, evitando actuaciones arbitrarias; y, por supuesto, es necesario garantizar que el ejercicio de la actividad estadística, en cualquiera de sus fases, sea plenamente respetuoso con determinados datos sensibles de carácter personal.

Por otro lado, la creciente demanda de información por parte de los agentes económicos, sociales, investigadores, docentes, mediáticos, etc. y la creciente competitividad, exigen instrumentos más ágiles, dotados de mejor capacidad de respuesta y más adecuados a la demanda, por lo que se considera oportuna la regulación de la estadística mediante mecanismos que refuercen su presencia, producción, calidad y adaptación a las nuevas exigencias sociales y cumplan con las reglas de transparencia en la actuación pública y reutilización de la información del sector público. En definitiva, se trata de garantizar, en la medida de lo posible, el acceso de los ciudadanos a la actividad estadística pública, que se erige en patrimonio para el conocimiento general de la realidad inmediata y se presenta como un valioso instrumento para el control de la acción pública, para el desarrollo del sistema de conocimiento e investigación, para la mejora del sistema productivo y, también, para la salud democrática de la sociedad.

Tampoco pasa desapercibida la necesidad, cada vez mayor, de trabajar con datos con un nivel creciente de desagregación, pero elaborados con metodologías que los hagan comparables con los de otros territorios e instituciones. En este sentido, hay que hacer notar que la producción estadística de los servicios estadísticos estatales y comunitarios resulta claramente insuficiente para el conocimiento preciso de la realidad de una Comunidad Autónoma concreta; ello obliga a disponer de un sistema estadístico oficial propio que se encargue de llevar el análisis a ese grado de desagregación y estudio que analice los datos detallados de Aragón considerando los elementos generales de su estructura, pero también aquéllos más específicos que determinan la idiosincrasia de nuestra región. Esta tarea no puede ser llevada a cabo de forma aislada puesto que cuando verdaderamente revela su utilidad es al cotejarla con datos o estadísticas similares de otros ámbitos territoriales, ya sean intrarregionales o

interregionales, con los que ha de ser necesariamente comparable, en línea con los esquemas orientativos y con las pautas dictadas por las autoridades estadísticas nacionales y de la Unión Europea.

Estas razones, obviamente entre otras, han llevado a que tanto el Estado como todas las Comunidades Autónomas hayan dictado una ley que contiene los principios y reglas a los que necesariamente se han de ajustar en el ejercicio de su actividad estadística. Sin embargo, no ha sido este el caso de Aragón, donde la atribución competencial prevista en el artículo 71.49ª del Estatuto de Autonomía (y antes en el artículo 35.1.35ª del estatuto anterior) no ha sido objeto aún de un desarrollo a través de una norma con rango de ley, al margen de regulaciones menores de carácter principalmente organizativo, constituidas por el Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento¹ (BOA n.º 15, de 30 de enero de 1994) o disposiciones sectoriales, tanto de rango legal como reglamentario, que se refieren a la actividad estadística sectorial que determinados órganos desarrollan en ejercicio de sus competencias.

Efectivamente, contar con una norma con rango legal que regule esta materia facilita el desarrollo de la actividad estadística al permitir articular mayores garantías para la protección del secreto estadístico, al cumplir con la exigencia de la reserva de ley para imponer a los informantes determinadas obligaciones, especialmente la de prestar la información necesaria para elaborar estadísticas, al permitir la aplicación de mecanismos de planificación de la actividad estadística aragonesa y al facilitar la homogeneización de estadística de las entidades locales aragonesas y de las demás corporaciones de Derecho Público de Aragón.

Con todas estas premisas el anteproyecto de ley que se ofrece se presenta como el instrumento que pone fin a la ausencia de una regulación autonómica sobre la estadística de la Comunidad Autónoma de Aragón, y lo hace contemplando la actividad estadística en su conjunto, es decir, considerando los principios, actores, instrumentos, etc. que concurren en el ejercicio de una actividad, que, debido a su rápida expansión en los últimos años, necesita de un marco normativo general estable sobre el que articularse sistemáticamente y con todas las garantías posibles.

3. Marco normativo en que se inserta el anteproyecto.

3.1 Marco constitucional de distribución de competencias.

El complejo marco jurídico en cuyo seno se integra el anteproyecto y la situación de la normativa existente en la Comunidad Autónoma de Aragón, obliga a un

¹ Aparte de la creación, adscripción, composición y funcionamiento del Instituto aragonés de Estadística, el artículo 2 del Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento, ofrece una definición de lo que por actividad estadística debe entenderse; pues bien, esa definición es completamente superada por el texto del anteproyecto de ley que se presenta que, por supuesto, también renueva la regulación del citado organismo como integrado dentro del Sistema Estadístico Oficial de Aragón.

análisis global que permita perfilar el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia. Para ello es preciso hacer primero una delimitación del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de estadística.

El artículo 149.1.31^a de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de “*Estadística para fines estatales*”; por su parte, el artículo 148, al enumerar las competencias que podían asumir desde el primer momento las Comunidades Autónomas no hace mención alguna a la materia estadística. En consecuencia, sólo algunas Comunidades Autónomas asumieron esta competencia como exclusiva desde el primer momento (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra, junto a Canarias y Valencia), mientras que el resto la asumieron en un momento posterior, lo que incluso se anunciaba en algunos Estatutos de Autonomía² previa modificación del propio Estatuto o de la aprobación por el Estado de una ley de delegación al amparo del artículo 150.2 de la Constitución.

En este marco temporal se dictó la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, que diseñó un modelo de delimitación competencial en el que se diferencia entre estadística para fines del Estado y estadística para fines de las Comunidades Autónomas que aún perdura, pero que, sin duda, ha sido superado como se aprecia, por ejemplo, en la lectura de su artículo 3.2³.

Efectivamente, el modelo se superó con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, cuyo artículo 2.e)⁴ ya no distinguía entre estadística para “*fines del Estado*” y para “*fines de las Comunidades Autónomas*”, sino que delegaba en estas últimas la competencia en materia de “*estadística para fines no estatales*”, concepto obviamente más amplio que el anterior, al que integra como uno de sus elementos.

Para conocer, por tanto, el marco constitucional de delimitación de competencias en esta materia es preciso definir lo que se entiende por “*estadística para fines*

² En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, así lo preveía la redacción original del artículo 35.1.21^a del Estatuto de Autonomía, que reconocía esa competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón con carácter de exclusiva.

³ Ese artículo 3.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de Estadística, aún dispone que “*en relación con las estadísticas para fines de las Comunidades Autónomas, la presente Ley será de aplicación directa, con las salvedades que en ella se contemplan, para las Comunidades Autónomas que tengan competencia de desarrollo legislativo y ejecución o solamente de ejecución y se aplicará supletoriamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución, en las Comunidades Autónomas que tengan competencia exclusiva en materia estadística*”. Que ha quedado superado su redacción se aprecia desde la perspectiva de que hoy todas las Comunidades Autónomas han asumido a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, la competencia exclusiva en materia estadística (aunque con diversas redacciones); incluso podría afirmarse que el inciso final ha devenido en una situación de inconstitucionalidad sobrevenida: siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, el artículo 149.3 de la Constitución no es un título atributivo de competencias, por lo que el Estado carece de la facultad de atribuirse competencias para dictar legislación supletoria en una materia cuando todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía esa misma materia con carácter de competencia exclusiva, como es el caso de la estadística.

⁴ El tenor literal de ese precepto es el siguiente: “*Artículo 2. Transferencia de competencias exclusivas. Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)* e) *Estadística para fines no estatales.*”

estatales”, que es el criterio que se contiene en el artículo 149.1.31ª de la Constitución. Una vez definido, toda la actividad estadística que no quede comprendida en ese concepto (es decir, la “*estadística para fines no estatales*”) será la que integre la competencia de las Comunidades Autónomas.

La primera duda que podría plantearse es si con la expresión “*fines estatales*” se refiere la Constitución al Estado en tanto que nación española o conjunto de todos los ciudadanos o si, por el contrario, se refiere únicamente al aparato orgánico estatal (y por tanto diferenciable del autonómico y del local). Y la solución se decanta por esta segunda opción de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, conforme a la que “*el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar solo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150), por Estado se entiende solo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos*”; y en el mismo sentido pueden citarse también los fundamentos jurídicos 13º y 110º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña. En consecuencia, según estas sentencias, la referencia a los fines estatales del precepto comentado, al igual que en el resto del artículo 149 de la Constitución, debe entenderse realizada al de Estado en el sentido de organización estatal en sentido estricto, contrapuesta a la de las Comunidades Autónomas.

Así, la “*estadística para fines estatales*” sería la estadística para fines de los órganos del Estado, es decir, aquella que sería realizada para que los órganos del Estado pudieran ejercer sus competencias y diseñar, ejecutar y evaluar sus políticas públicas, con el conocimiento de la realidad que facilitan los datos estadísticos.

No obstante, el instrumento adecuado para definir lo que por tal ha de entenderse es obviamente una norma con rango de ley. Y ahí es donde hoy queda integrada la Ley 12/1989, de 9 de agosto, de la Función Estadística Pública, que viene a definir el sistema estadístico propio del Estado, pero que, al no formar parte del bloque de constitucionalidad, no puede aspirar a definir el sistema estadístico propio de las Comunidades Autónomas puesto que corresponde a éstas su diseño en ejercicio de sus competencias exclusivas, sin perjuicio de que puedan adoptar el modelo estatal en sus respectivos ámbitos (como ha ocurrido en todos los casos, con más o menos matices).

Así, asume la ley la tarea de definir el concepto de “*estadística para fines estatales*”, y lo hace acudiendo a un criterio formal muy amplio, conforme al que quedan englobadas todas aquellas estadísticas que el Gobierno de la Nación decida que lo son para fines estatales mediante su inclusión en el Plan Estadístico Nacional, así como cualesquiera otras que el Gobierno decida realizar por razones de urgencia sin más requisito que declararlo formalmente y contar con consignación presupuestaria

(artículos 8 y 9.1 de la Ley 12/1989, de 9 de agosto). Además, este concepto se completa con la aclaración de que pueden ser estadísticas para fines estatales las que tengan *“cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico”*, de forma que incluso las que se circunscriben al ámbito exacto de una Comunidad Autónoma o se refieran a realidades sociales que afecten a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas pueden ser declaradas como estadísticas para fines estatales. En definitiva, se convierte esta competencia en materialmente ilimitada y funcionalmente plena.

No obstante, la Ley, para evitar interferir en el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas, reconoce en su exposición de motivos que éstas también están legitimadas para hacer todas las estadísticas que tengan por conveniente y regularlas y ejecutarlas en su totalidad. Y lo hace porque, en simetría con la definición de la competencia estatal, considera que la competencia autonómica (la *“estadística para fines de la Comunidad Autónoma”*) también es materialmente ilimitada y funcionalmente plena. Así, se puede leer en su exposición de motivos que *“las competencias estatales y autonómicas se solapan (...) y no cabe ofrecer a priori criterios materiales para demarcar qué estadísticas pueden ser para fines estatales o para fines autonómicos. (...) Consecuencia de ello es que la mayor o menor amplitud de la competencia estadística que el estado desarrolle no delimita, ensanchándola o reduciéndola, la competencia de las Comunidades Autónomas, que no queda condicionada, como es lógico, por la circunstancia de que sean muchas o no las estadísticas declaradas de interés estatal”*.

Así, la ley estatal reguladora de la actividad estadística pública delimita la competencia estatal, aunque también parece querer delimitar la competencia autonómica al referirla a la *“estadística para fines de las Comunidades Autónomas”*. Al margen del mayor o menor acierto de la ley estatal a la hora referirse al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, lo cierto es que todas ellas (y Aragón no va a ser una excepción) han desarrollado en sus respectivas leyes esta competencia conforme a ese criterio maximizador.

Pero no se discute si las Comunidades Autónomas tienen o no competencia en materia de *“estadística para fines de la Comunidad Autónoma”*, en el amplio sentido que se ha expresado, que es obvio que sí. Lo que es necesario aclarar es si, conforme al bloque de constitucionalidad, que les atribuye competencia en materia de *“estadística para fines no estatales”* (según delegación del Estado efectuada por la citada Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre), la competencia autonómica incluye, además de las competencias en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma, alguna otra actividad estadística con fines distintos de los propios del Estado, que constituye su límite negativo. Y la respuesta es positiva, puesto que dentro del ámbito competencial autonómico se puede incluir también la siguiente actividad estadística:

1. Actividad estadística realizada por las entidades locales para sus propios fines y para el ejercicio de sus propias competencias. Al margen de la actividad que pueden realizar las entidades locales en ejecución de estadísticas del Estado (en cuyo caso la competencia para su regulación corresponde a éste) y también al margen de la actividad que pueden desarrollar en ejecución de estadísticas autonómicas (que

quedaría comprendido en el concepto de “*finés de la Comunidad Autónoma*”), las entidades locales pueden desarrollar actividad estadística para sus propios fines. Pues bien, en la medida en que este última no queda comprendida dentro de la estadística para fines estatales, habrá que concluir que la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas. Ejemplos de esta regulación se encuentran en las leyes de estadísticas de las Comunidades de Valencia, Canarias y País Vasco⁵ (y levemente en la de la Comunidad de Madrid, que remite esta regulación a la que hagan las propias entidades locales), sin que hayan sido objeto de recurso alguno de inconstitucionalidad. Sí puede hacerse, no obstante, un matiz consistente en la posibilidad de que el Estado intervenga en la regulación de esta materia, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución (que le atribuye competencia para determinar la legislación básica en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas) como ocurre, por ejemplo en la regulación del padrón municipal de habitantes⁶, en cuyo caso la regulación que las Comunidades Autónomas hagan deberá ser respetuosa con tales previsiones.

2. Actividad estadística realizada por otras entidades públicas para sus fines propios. Al margen de que estas entidades (entre las que se pueden citar determinadas entidades de derecho público, los colegios profesionales, universidades, centros de investigación, cámaras de comercio, etc.) puedan colaborar en la realización de actividades estadísticas para fines estatales o autonómicos, en cuyo caso la competencia para su regulación corresponde, como en el caso anterior, a uno u otras, lo cierto es que también pueden realizar estadísticas para sus propios fines⁷. Sin embargo, ninguna de las actuales leyes de estadística de las Comunidades Autónomas aborda la regulación de esta materia; prácticamente todas guardan silencio sobre esta cuestión a excepción de cinco (Madrid, Navarra, Extremadura, La Rioja y Murcia) que la excluyen expresamente de su ámbito de aplicación⁸. Sin embargo, el hecho de que algunos legisladores autonómicos hayan decidido que su ley no regule más allá de la estadística pública para fines de la Comunidad Autónoma, no significa que la misma Comunidad Autónoma no sea la competente para la regulación. Puesto que esta actividad no puede ser englobada en el concepto de “*finés estatales*” en el sentido que se ha definido, habrá que concluir que la competencia para su regulación corresponderá a las Comunidades Autónomas. Al

⁵ Téngase en cuenta que todas estas Comunidades Autónomas tienen reconocida competencia en sus respectivos estatutos en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma, lo que no ha impedido la regulación de estadística para fines de las entidades locales sin que el Estado haya interpuesto recurso de inconstitucionalidad.

⁶ La regulación del padrón municipal de habitantes se contiene en los artículos 15 a 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

⁷ Así, el artículo 5.b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, dispone que “*Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial: (...) b) Ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa*”. Asimismo, el artículo 5.2.e) de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, dispone también que corresponde a estas cámaras: “*Elaborar las estadísticas, encuestas de evaluación y estudios que considere necesarios para el ejercicio de sus competencias*”.

⁸ La fórmula de exclusión más o menos común viene a expresar que la respectiva ley de estadística no será de aplicación a la actividad estadística elaborada por personas o jurídicas, privadas o de derecho público cuando esta actividad estadística no haya sido declarada como propia de los fines o interés de la Comunidad Autónoma correspondiente.

igual que en el caso anterior, también en este es necesario tener en cuenta la posible intervención por parte del Estado para dictar determinadas disposiciones de carácter básico al amparo del indicado artículo 149.1.18ª.

3. La ejecución de estadísticas para la Unión Europea, en materias que corresponden a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. La incorporación de España a la Unión Europea no supone, como es sobradamente conocido, la ruptura del sistema interno de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Así, para la ejecución de estadísticas de la Unión Europea, al igual que en todos los demás casos de ejecución de normas o disposiciones comunitarias, deberá analizarse la materia que esté en juego y proceder para su ejecución conforme al régimen constitucional de distribución de competencias en dicha materia⁹. Por tanto, el hecho de que se esté ante la ejecución de una estadística para la Unión Europea no implica necesariamente que su ejecución corresponda al Estado; lo será solamente si el contenido de dicha estadística entra dentro de la noción de *“estadística para fines estatales”* mediante su inclusión en el Plan Estadístico Nacional o su específica declaración como tal por el Gobierno, lo que no impide, como expresa la propia exposición de motivos de la ley estatal, que la ejecución de esa estadística también pueda ser calificada como de *“interés de la Comunidad Autónoma”*, puesto que ambas son, como ya se ha expresado, materialmente ilimitadas y funcionalmente plenas. Sin embargo, debe reconocerse en este tipo de supuestos que, sobre la base de la responsabilidad exclusiva del Estado ante las instituciones comunitarias, la competencia autonómica se ejerza bajo la coordinación del Estado, de forma que se garantice que se llevarán a la práctica los compromisos adoptados, pero sin que se pueda *“alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de constitucionalidad”* (STC 80/1993, de 8 de marzo).

3.2 Situación actual del ordenamiento aragonés.

El actual Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce en su artículo 71.49ª la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de *“estadística para los fines de la Comunidad Autónoma y, en especial, la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma”*.

No difiere mucho este precepto de la última redacción¹⁰ del artículo 35.1.35ª del anterior Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto) en la medida que el aspecto principal de la competencia que se reconoce en ambos es el mismo: estadística para los fines de la Comunidad Autónoma.

⁹ El artículo 93.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge una disposición en este sentido.

¹⁰ Con la modificación del Estatuto de Autonomía llevada a cabo por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, si cambió el alcance de la previsión competencial, que quedó redactada como *“estadística para fines no estatales”*. Esta redacción estuvo vigente desde el 15 de abril de 1994 hasta el 21 de enero de 1997, fecha en la que entró en vigor una nueva modificación del Estatuto (operada por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) conforme a la que la competencia quedó con la siguiente redacción: *“estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la general del Estado y la de las demás Comunidades Autónomas”*.

La referencia que en el texto vigente se contiene a la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad Autónoma no es más que, como el propio Estatuto indica, una especialidad de la competencia más general, que además podría considerarse implícita en el carácter exclusivo que se reconoce a la competencia estadística y en la potestad de autoorganización que se reconoce a la Comunidad Autónoma para el diseño de su administración (artículo 61 del Estatuto). Por otro lado la referencia del estatuto derogado a la necesaria coordinación con el Estado y las demás comunidades autónomas en esta materia no es más que el reflejo de un principio esencial del propio estado autonómico que exige el ejercicio coordinado de las competencias respectivas, dentro del marco constitucional, entre el Estado y las comunidades autónomas, como presupuesto indispensable para el cumplimiento eficaz de los objetivos.

De la misma manera, la falta de referencia expresa a la posibilidad de crear un sistema estadístico oficial en el antiguo Estatuto tampoco impidió que la Comunidad Autónoma de Aragón se dotase de la estructura estadística que consideró adecuada. A tal fin se aprobó el Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento (BOA n.º 15, de 31 de enero de 1994).

De este Decreto únicamente quedan hoy en vigor tres artículos (del total de nueve que lo integraban). El primero, referido a la propia creación del Instituto Aragonés de Estadística. En el segundo se le encomienda a éste el desarrollo de la actividad estadística propia del Gobierno de Aragón y se precisa que lo hará sometido al deber de secreto estadístico en los términos en que éste se define en la Ley estatal 12/1989, de 9 de mayo; posteriormente, en el apartado segundo se define lo que se entiende por actividad estadística de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (sobre esta cuestión se volverá al analizar el contenido del anteproyecto y la definición que en el se contiene de *“estadística para fines de la Comunidad Autónoma”*). Finalmente, el artículo tercero determina cuáles son las funciones que corresponden al Instituto.

El resto de artículos (del 4 al 9), que regulaban la composición y el funcionamiento del Instituto Aragonés de Estadística, fueron derogados por el Decreto 120/1997, de 10 de junio, por el que se regula la estructura del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, que también sería posteriormente derogado. Hoy se encuentra vigente Decreto 19/2012, de 24 de enero por el que se regula la estructura orgánica del Departamento de Economía y Empleo (afectado por el Decreto 108/2015, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y pendiente de aprobación el nuevo decreto de estructura del Departamento de Economía, Industria y Empleo) en cuyo artículo 7.1.g) se dispone que corresponde a la Dirección General de Economía el ejercicio de las competencias en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma, que las ejercerá a través del Instituto Aragonés de Estadística. Posteriormente, cuando el artículo 11 regula el Instituto, se limita a reenviar para el ejercicio de sus funciones a lo dispuesto en el Decreto 208/1993, de 7 de diciembre.

Sin embargo, y al margen de ese Decreto parcialmente en vigor, la Comunidad Autónoma de Aragón es la única que no dispone de una norma con rango de ley en materia de estadística, a diferencia del resto de Comunidades Autónomas. Obviamente, esta afirmación se hace al margen de otras disposiciones sectoriales dispersas contenidas en normas dictadas en ejercicio de otras competencias materiales propias de Aragón, que serán analizadas en un momento posterior (como ejemplos de esa regulación, entre otras muchas normas, se puede citar el artículo 14 de la Ley 1/2007, de 20 de febrero, de Ferias de Aragón, los artículos 24.6.f y 66 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, los artículos 15.1.g, 32, 36.a y 41.1.c de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud, o el artículo 21 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón).

La ausencia de una regulación autonómica propia de rango legal, ha obligado a aplicar de forma supletoria las disposiciones contenidas en la Ley estatal 12/1989, de 12 de mayo, de la Función Estadística Pública, con los problemas y limitaciones que ello conlleva (como es especialmente visible, por ejemplo, en el caso de imposición del deber de colaboración o en el de la planificación estadística). En consecuencia, y puesto que la competencia asumida desde el Estatuto de Autonomía no se encuentra satisfactoriamente desarrollada en el ordenamiento aragonés, es el momento de proceder a la adopción de las medidas necesarias para la tramitación y aprobación final por las Cortes de Aragón de una ley en materia estadística.

4. Valoración del Anteproyecto.

Una adecuada valoración del anteproyecto exige ubicarlo en su debido contexto. Para ello es necesario conocer previamente cuáles son sus antecedentes, prestando especial atención al último proyecto de ley remitido a las Cortes de Aragón. Solamente después será posible valorar en forma debida el anteproyecto, comenzando por los títulos competenciales implicados en su regulación y continuando por el análisis del texto.

4.1 Títulos competenciales implicados.

La delimitación competencial expuesta, que permite extender las competencias más allá de lo que encierra el concepto “*estadística para fines de la Comunidad Autónoma*” abarcando todas materias susceptibles de quedar incluidas en el más amplio concepto “*estadística para fines no estatales*”, viene complementada, además, con otros títulos competenciales propios de la Comunidad Autónoma de Aragón que justifican la regulación que se propone.

Obviamente, la primera mirada se dirige al artículo 71.49º del Estatuto de Autonomía, en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de “*estadística para los fines de la Comunidad Autónoma y, en especial, la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Comunidad*”

Autónoma". Al amparo de esta competencia se dicta prácticamente toda la ley, pero ello no impide reconocer la incidencia de otros títulos competenciales.

Es el caso, por ejemplo, del artículo 75.5ª conforme al que corresponde a Aragón competencia compartida contemplada en materia de *"protección de datos de carácter personal, que, en todo caso, incluye la regulación, inscripción y el tratamiento de los mismos, el control de los ficheros creados o gestionados por las instituciones públicas de Aragón..."*. Así, para la regulación del secreto estadístico, y junto a la competencia en materia estadística a la que el secreto estadístico está directamente vinculado, concurre esta especialmente en lo que afecta a aquéllos datos protegidos por el secreto en los que además concurre la consideración de datos de carácter personal.

Respecto a la regulación del Departamento competente en materia de estadística, del Instituto Aragonés de Estadística y la elección de su naturaleza entre las opciones de órgano administrativo u organismo autónomo (sobre lo que se volverá más adelante) y la Comisión Técnica Interdepartamental de Estadística, en tanto que integrados dentro de la administración autonómica, la competencia deriva del artículo 61.1 del Estatuto, conforme al que *"la Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley"*, que a su vez podría considerarse como una aplicación del artículo 71.1ª que atribuye competencia exclusiva para la *"creación, organización régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"*.

Especial relevancia tiene la incidencia de otros títulos competenciales en la regulación de la actividad estadística que para sus propios fines puedan realizar las entidades locales aragonesas y el resto de entidades o corporaciones de derecho público de Aragón.

En el caso de las entidades locales, el artículo 71.5ª reconoce la competencia exclusiva de Aragón para *"la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma"* y el artículo 75.11º recoge la competencia compartida en materia de *"desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18º de la Constitución para las administraciones públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales"*. Estos títulos junto con el más genérico en materia estadística dan cobertura a la regulación que se lleva a cabo en el Título III del anteproyecto de la estadística que para sus propios fines llevan o pueden efectuar las entidades locales aragonesas. Y aunque la competencia citada sea, al menos en parte, reconocida como exclusiva de la Comunidad Autónoma, resulta imprescindible que la propuesta normativa que se efectúa sea conforme con la normativa básica existente en materia de entidades locales, como por ejemplo el caso de la regulación del padrón municipal de habitantes, contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Y otro tanto ocurre con la regulación de la actividad estadística realizada por otras corporaciones de derecho público de Aragón, que también se contiene en el Título III del anteproyecto. En este caso el complemento de la competencia general en materia estadística viene de la mano de dos competencias reconocidas como exclusivas en el artículo 71 del Estatuto: la 29ª, sobre *"Cámaras de Comercio e Industria, Agrarias y*

otras Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales", y la 30ª, sobre "*Colegios profesionales*". También aquí es preciso respetar en la regulación propuesta la normativa básica estatal que, de hecho, existe en esta materia (pese a que el Estatuto las cataloga como exclusivas de la Comunidad Autónoma), por ejemplo en materia de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (Ley 4/2014, de 1 de abril) y de Colegios Profesionales (Ley 2/1974, de 13 de febrero).

Y en cuanto a la actividad estadística realizada por la Universidad de Zaragoza, que forma parte del sector público aragonés, la regulación queda amparada en el artículo 71.41ª del Estatuto, que reconoce competencia exclusiva en materia de "*investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica, que comprende, en todo caso, la planificación, programación y coordinación de la actividad investigadora de la Universidad y de los demás centros públicos y privados, la transferencia de conocimientos y el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información*". En la medida que la actividad estadística que puede realizar la Universidad de Zaragoza queda incluida dentro de su actividad investigadora, la regulación que se propone obtiene la cobertura del título competencial mencionado.

4.2 Elementos de técnica normativa.

La elaboración de las normas jurídicas ha de venir presidida por la finalidad de buscar, no sólo el conocimiento de sus determinaciones por toda la población, sino su fácil interpretación y asimilación; el objetivo ha de ser lograr unas normas claras, asequibles e inteligibles, con una sola interpretación, eliminando duplicidades o remisiones susceptibles de generar confusión. En esta línea se ha manifestado ya el Tribunal Supremo¹¹ al definir el principio de seguridad jurídica que diciendo que "*consiste en que los interesados que vayan a iniciar una determinada actuación puedan predecir las consecuencias jurídicas que se derivan de su actuar, o en otras palabras, que sepan la respuesta jurídica que el ordenamiento jurídico da a su posible actividad*".

Con estos criterios se ha abordado la redacción del presente anteproyecto de ley, procurando una redacción clara y sencilla a fin de procurar una mejor intelegibilidad de la norma. Para ello se han seguido las Directrices de técnica normativa (publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia) aprobadas en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El **título del anteproyecto** ("*estadística de Aragón*") expresa de forma clara y concisa el objeto del anteproyecto, de forma que permite su identificación y describe su contenido. Se ha optado por este título frente a otros posibles (como "*estadística pública de Aragón*", "*actividad estadística de Aragón*" o "*estadística de la Comunidad*

¹¹ Así en Sentencia de 27 de marzo de 1998. En definitiva, que la seguridad jurídica se caracteriza por ser una suma de certeza y legalidad (sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio) y que responde a la necesidad de proporcionar la mayor seguridad a los operadores jurídicos y a los ciudadanos sobre los textos normativos (sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo). Más jurisprudencia en este sentido se encuentra en sentencias del Tribunal Constitucional 49/1999, de 15 de abril, 130/1999, de 1 de julio, 32/2000, de 3 de febrero y 235/2000, de 5 de octubre; asimismo, también el Tribunal Supremo se ha manifestado en sentencias de 2 de junio de 1998 y de 19 de octubre de 1999.

Autónoma de Aragón”) que no añadirían nada al elegido si no confusión: no se incluye la referencia a la condición de “*pública*” de la estadística (como se hace por ejemplo en el caso de la ley estatal) por coherencia con la previsión del Estatuto de Autonomía, que no la contempla, y porque el objeto de la ley recoge únicamente estadística realizada por entidades públicas para sus propios fines y resulta, por tanto, obvio su carácter público; tampoco se ha incluido la referencia a la “*actividad estadística*” puesto que el anteproyecto contempla cuestiones organizativas y el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia, que es algo que excede del concepto de “*actividad estadística*”, que también se regula; finalmente se ha optado por la referencia breve a Aragón y no a la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que se expresa de forma clara y suficiente cual es la procedencia de la Ley y el ámbito al que extiende sus efectos.

La ordenación sistemática de la norma en títulos, capítulos y secciones se ha procurado hacer de forma racional, a fin de que pueda ser una herramienta útil en su posterior desarrollo reglamentario.

Así, la división en cinco títulos obedece a que cada uno de ellos contempla una parte sustancialmente diferenciable de las demás: las disposiciones generales de la norma, obviamente se incluyen en el Título Preliminar; en segundo lugar se procede a la regulación de la actividad estadística (Título I) disponiendo una serie de normas generales que resultan de aplicación a todas las administraciones incluidas en su ámbito de aplicación y para el desarrollo de actividad estadística ligada a sus propios y respectivos fines; el Título II se dedica en exclusiva a la actividad estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón realizada, principalmente, por el sector público de la Comunidad Autónoma; por su parte el Título III se destina a la regulación de la actividad estadística que llevan a cabo la Universidad de Zaragoza, las entidades locales aragonesas y el resto de corporaciones de derecho público de Aragón, y en todos casos para sus propios y respectivos fines; finalmente el último título (el IV) se dedica al régimen sancionador o disciplinario, de nuevo de aplicación general a todas las entidades incluidas en el ámbito de aplicación, pero que no puede ser catalogado propiamente como actividad estadística, lo que justifica su exclusión del Título I y su regulación (como, por otra parte, es habitual en los textos normativos) en el último de los títulos del anteproyecto.

La estructuración en capítulos de cada uno de los títulos se ha realizado atendiendo también a la sustantividad de las materias integradas dentro de cada uno de ellos. Desde esta perspectiva, solamente se ha considerado necesaria la subdivisión de los títulos I y II. En el caso del Título I para sistematizar los elementos principales de la actividad estadística: los principios que la informan, el secreto estadístico, como eje sobre el que pivota la actividad, y el proceso estadístico, en tanto que conjunto de actuaciones materiales para el desarrollo de esta función, diferenciando las fases de recogida de información, tratamiento y conservación de la información y difusión de la producción estadística. El Título II se ha subdividido en los capítulos necesarios para atender a la regulación específica de la actividad estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón (disposiciones comunes, la planificación estadística, las normas técnicas, los registros estadísticos, la organización administrativa de la actividad

estadística, la cooperación interadministrativa y la calidad estadística.). Se considera, no obstante, conveniente, justificar por qué no se ha subdividido el Título III, destinado a la regulación de la actividad estadística de la Universidad de Zaragoza, las entidades locales aragonesas y el resto de corporaciones de derecho público de Aragón, y aunque aparentemente son susceptibles de regulación diferenciada, dada su breve extensión y el carácter general de la regulación propuesta a fin de salvaguardar su autonomía en el desarrollo de su actividad, la regulación diferenciada en este caso hubiese supuesto una reproducción prácticamente textual de varios preceptos con el consiguiente, e innecesario, incremento del número de preceptos del anteproyecto. Finalmente, la regulación del régimen sancionador, a la vista de su extensión y de la uniformidad de su regulación no justificaba división interna alguna en capítulos.

Los artículos, en tanto que unidad de división básica de la disposición, han sido numerados y titulados siguiendo las directrices de técnica normativa. En cuanto a su contenido, extensión, división y redacción también se ha procurado seguir dichas directrices.

4.3 Análisis del contenido del anteproyecto.

4.3.1 Título Preliminar.

En el Título Preliminar se regula el objeto y ámbito de aplicación de la Ley. En él se pone de manifiesto la voluntad del anteproyecto de desarrollar al máximo las competencias de las Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia: tanto la que se asigna en el artículo 71.49ª del Estatuto de Autonomía, y a la que se refiere el apartado a) del artículo 1 del anteproyecto, que prácticamente transcribe la norma estatutaria, como la que le corresponde en virtud de la delegación efectuada por el Estado en el artículo 2.e) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de delegación de competencias a favor de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, que hoy tiene plena vigencia.

En definitiva, lo que se plantea en el título preliminar, y luego se desarrolla en el texto articulado del anteproyecto, es la regulación, por un lado, de la actividad “estadística para los fines de la Comunidad Autónoma” y, por otro, de la actividad “estadística para fines no estatales”, más amplia y dentro de la que se incluye la actividad estadística que para sus propios fines puedan llevar a cabo la Universidad de Zaragoza, las entidades locales aragonesas y otras corporaciones de derecho público de Aragón.

Respecto a la primera de ellas, el anteproyecto de ley que se presenta otorga a la expresión “estadística para los fines de la Comunidad Autónoma” la máxima extensión posible de conformidad con el modelo propuesto en la Ley 12/1989, de 9 de agosto, de Función Estadística Pública. En suma, y como se verá en el apartado relativo a la actividad estadística pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, la competencia en esta materia puede calificarse, conforme al modelo citado, como materialmente ilimitada y funcionalmente plena.

No ocurre lo mismo con el segundo elemento que integra el objeto de la ley, respecto del que, como también se verá, se prima la autonomía de las entidades incluidas en el desarrollo de su actividad, sin perjuicio de la necesidad de garantizar el respeto a los principios que rigen el desarrollo de la actividad desde la recogida de datos hasta la difusión del producto final.

Pero la delimitación del ámbito objetivo de aplicación también se perfila desde una perspectiva negativa en el artículo 4 del anteproyecto cuando excluye de su campo de actuación la estadística para fines estatales realizada en Aragón o sobre datos que hay de obtener en Aragón, algo evidente con los postulados que se vienen manteniendo puesto que se trata de una materia que excede las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente, quedan también fuera del ámbito del anteproyecto las encuestas electorales, cuyo régimen jurídico se concreta en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y los sondeos de opinión, a los que no puede resultar aplicable el carácter obligatorio de las normas imperativas que contiene la norma.

Especial mención merece en este punto la actividad estadística puramente docente y de investigación llevada a cabo por la Universidad de Zaragoza. Es evidente que cuando dicha actividad sea un ejercicio exclusivamente teórico y basado en datos ficticios o públicos (en definitiva, que no estén sujetos al secreto estadístico) no puede quedar sujeta a la ley porque, sencillamente, no constituye actividad estadística en el sentido en que la ley la define sino actividad docente o de investigación. En otro caso, debe primar la protección de la identidad de los informantes y, en consecuencia, el ejercicio docente debe sujetarse a las reglas contenidas en el Capítulo II del Título I.

Queda definido, así, desde una perspectiva objetiva, cual es el ámbito de aplicación del anteproyecto. El ámbito de aplicación subjetivo de la ley, que identifica a todos los sujetos que llevan a cabo actividad estadística, se detalla en el artículo 3 del anteproyecto en el que, con arreglo a lo dispuesto en la definición de sector público que se hace en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (y también en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), incluye al sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el que hay que entender comprendida actualmente a la Universidad de Zaragoza. Además, y también en coherencia con lo previsto en tales normas, y en la medida en que, además, realizan actividad estadística para sus propios fines, se incluye también a las entidades locales aragonesas y sus organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) y las corporaciones de derecho público de Aragón.

Además de esta forma directa de realización de la actividad estadística (que tales entidades desarrollan a través de sus propios órganos) no debe obviarse la posibilidad de que sean asistidas por personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, para la realización de actuaciones auxiliares, no jurídicas ni que supongan el ejercicio de autoridad que implica el ejercicio de la función pública estadística, que se sustanciará por los medios jurídicos adecuados, es decir, previa la suscripción del correspondiente convenio o contrato administrativo. A tal efecto se incluye un cuarto supuesto relativo a *“cualquiera otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que colaboren,*

previo convenio o mediante el oportuno contrato administrativo, con las entidades citadas en los apartados anteriores para el desarrollo de la actividad estadística regulada en esta ley”.

El artículo 2 de este título preliminar incluye una serie de definiciones cuyo fin es facilitar la lectura y comprensión del texto.

4.3.2. Título I. La actividad estadística.

El **Título Primero** se refiere al ejercicio de la actividad estadística y divide su regulación en cinco Capítulos.

El **Capítulo I**, destinado a la regulación de los principios generales de la actividad estadística, está integrado por un único artículo en el que se aprecia una diferenciación entre los principios referidos a la actividad estadística de carácter técnico y los que pueden afectar a los informantes, que tiene la finalidad de garantizar el respeto a sus derechos. A este respecto se ha optado por una enumeración abierta de estos principios sin desarrollar su contenido (como se hacía en borradores anteriores) por considerar que su delimitación es más propia de un plano teórico permanentemente abierto y adaptable a las circunstancias y exigencias cambiantes de la sociedad, que de un plano estrictamente normativo.

Entre los primeros se citan principios como la independencia profesional, imparcialidad, objetividad, fiabilidad y rentabilidad, que traen causa del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la estadística Europea, y que por su funcionalidad se incorporan al desarrollo de la actividad estadística aragonesa. Con ellos se persigue garantizar que los órganos que tengan encomendado el ejercicio de la actividad estadística gocen de autonomía funcional para el desarrollo de sus competencias técnicas, respecto de las que no estarán sometidos a instrucción o directriz jerárquica alguna y que la actividad estadística se realice conforme a procesos exclusivamente técnicos fundamentados, en una metodología clara y precisa, además de transparente, que permita confiar en los resultados obtenidos y compararlos e integrarlos con los elaborados por otras unidades estadísticas con las que es indispensable la coordinación. Obviamente, y con arreglo a las exigencias de las sociedades modernas, el desarrollo de esta actividad no debe considerar únicamente la eficacia (cumplir con sus objetivos) sino que deber perseguir cuando menos su eficiencia (desarrollarlos al menor coste posible) e incluso su rentabilidad tanto para la propia administración como para los usuarios de dicha actividad. Todo ello sin olvidar que el ejercicio de la actividad estadística pública, en tanto que actividad realizada por entidades integradas en el sector público, está sujeta a los principios generales que informan su actividad, a los que se hace una remisión general.

Por otro lado, se hace referencia a determinados principios que han de regir en el ejercicio de esta actividad, pero específicamente relacionados con los informantes. Es el caso del principio de respeto a la intimidad, que supone, de conformidad con lo exigido en la Ley Orgánica de Protección de Datos que en ningún caso puede imponerse la

obligación de suministrar datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones ideológicas o religiosas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar al honor, a la intimidad personal o familiar y a la propia imagen de los ciudadanos; y también supone que este tipo de datos sólo pueden recogerse previo consentimiento expreso de los interesados y tras ser advertidos de su derecho a no prestar esa información. Otro de los principios que se mencionan es el de transparencia, si bien ha de entenderse en un sentido más preciso que el general principio de transparencia (y reutilización de la información) que afecta a la actuación del sector público; con él se quiere garantizar de derecho de las personas a las que se solicita información a que se les comunique, de forma clara y entre otras cosas, la naturaleza, características y finalidad de la estadística de que se trate, la voluntariedad u obligatoriedad de su colaboración, la protección que el secreto estadístico dispensa a los datos solicitados y las sanciones en que podrían incurrir en caso de no aportar los datos solicitados. Y en tercer lugar, se hace referencia al principio de igualdad de más fácil comprensión, que pretende garantizar la igualdad de trato tanto en la petición de información como en el posterior tratamiento que de los datos se haga posteriormente en el desarrollo de la actividad estadística.

Finalmente, el precepto hace referencia a las recomendaciones y mejores prácticas internacionales y especialmente a las procedentes de la Unión Europea. Además de los que han sido ya incorporados directamente en el texto legal, que se acaban de justificar, se refiere este precepto, aunque no se citan expresamente por los cambios que puedan producirse en el futuro, a los contenidos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad. (COM/2005/0217 final), comúnmente conocido como el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas. Sobre la incidencia de los principios que en ella se recogen se hace un análisis detallado en un apartado posterior de esta memoria en el que se analiza la proyección que los quince principios que menciona tienen sobre la ley aragonesa.

El **Capítulo II** (artículos 6 a 12) se dedica a la regulación del secreto estadístico que se trata de una materia que, por su importancia, se podría calificar como de estructura sobre la que se asienta todo el proceso estadístico, por lo que las referencias al deber de secreto son constantes a lo largo de todo el texto del anteproyecto. En cualquier caso, se entiende necesario dotarle de un capítulo específico que determine su régimen jurídico. Así, tras definir en el artículo 6 del anteproyecto que este deber consiste en no difundir ni comunicar los datos protegidos que se conozcan como consecuencia del desarrollo de la actividad estadística y a no actuar sobre la base de dicho conocimiento, se determina su contenido mediante la definición de las obligaciones que lo integran (prohibición del uso de estos datos más allá de la actividad puramente estadística y necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto y cumplimiento de este deber en el tratamiento, custodia y eliminación de los datos) y su duración, que se ha extendido al máximo posible, ya que se inicia cuando se obtienen los datos y se mantiene en el tiempo pese a que se publiquen los resultados de las operaciones estadísticas que con ellos se han realizado (lo que resulta de la delimitación entre el dato estadístico protegido y el resultado de la actividad estadística

como producto final de la aplicación de la metodología técnica oportuna); esta deber se mantiene incluso después de la destrucción de los datos protegidos porque todavía pervive el conocimiento de ellos en las personas que los han utilizado en el desarrollo de la actividad estadística, que no pueden actuar nunca sobre la base de dicho conocimiento (artículo 6.1 del anteproyecto) ni siquiera cuando hayan terminado su relación con los órganos que lleven a cabo operaciones estadísticas (artículo 10.2 del Anteproyecto).

El régimen propuesto, además de respetar, como no podría ser de otra forma, la regla mínima constituida por los datos de carácter personal objeto de regulación por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, lo hace extensible (según un modelo generalizado en el Estado y Comunidades Autónomas) también a las personas jurídicas. Concretamente se consideran datos protegidos amparados por el secreto estadístico en el artículo 7 del anteproyecto los *“datos que, con independencia de que hayan sido obtenidos directamente de los informantes o de fuentes administrativas, permitan la identificación directa de los informantes o, por su estructura, contenido o grado de desagregación, permitan su identificación indirecta”*. Y de acuerdo con el concepto de informante que se incluye en el artículo 4.c) del anteproyecto, se incluyen también las personas jurídicas, públicas o privadas.

La delimitación de los datos protegidos se efectúa también desde una perspectiva negativa puesto que no les afectan las restricciones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. El artículo 8 del anteproyecto enumera los datos que no están protegidos por el secreto estadístico, entre los que se encuentran los datos que sean de conocimiento público y no afecten a la intimidad de las personas, los directorios de unidades institucionales que no contengan más datos que la denominación, identificadores, emplazamiento, indicadores de actividad y tamaño y otras características generales que se incluyan habitualmente en los registros de difusión pública, los datos protegidos de personas jurídicas recibidos en los órganos y unidades estadísticos hace más de quince años y, finalmente, también los datos protegidos por el secreto estadístico únicamente cuando el interesado manifieste por escrito su renuncia a esta protección.

Sin embargo, no se excluyen del secreto los datos de carácter personal por motivos de antigüedad en la aportación de la información; es habitual en la legislación, tanto estatal como autonómica, la exclusión del secreto de los datos personales una vez que han transcurrido veinticinco años desde el fallecimiento de la persona o cincuenta desde que los datos fueron aportados a los servicios estadísticos. Estas previsiones, o están derogadas o han sido desplazadas en su aplicación (o, en algunos casos, son inconstitucionales), puesto que el artículo 10 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, no señala plazo alguno en esa obligación del mantenimiento del deber de secreto. Por tanto, resulta inviable, por inconstitucional, la exclusión del deber de secreto de datos de carácter personal en atención a la antigüedad de su aportación.

También se ha optado por dar la máxima amplitud a la hora de determinar quiénes están obligados a mantener el secreto estadístico y se ha incluido a cualquier

persona que haya tenido conocimiento de los datos y haya estado vinculada (a través de cualquier forma jurídica) con los órganos o unidades que desarrollan funciones o tareas estadísticas; la amplitud de la obligación de guardar secreto se acredita con la extensión de este deber también a quienes tengan conocimiento de los datos como consecuencia del incumplimiento del deber por los obligados a ello, siempre y cuando sean conscientes del carácter protegido de los datos (artículo 10.1.c del anteproyecto). Y también se ha optado por hacer extensivo el deber todo el tiempo que dure ese conocimiento aun después de extinguida la vinculación con los órganos o unidades estadísticas correspondientes, con independencia de que los datos protegidos no sean datos de carácter personal, a los que les resulta de aplicación el citado artículo 10 de la Ley Orgánica de Protección de Datos.

Finalmente, el régimen se cierra con el establecimiento de garantías en la comunicación de datos entre unidades y servicios estadísticos de la misma o distinta administración y con fines investigación, así como con la imposición de un régimen disciplinario como consecuencia del incumplimiento de este deber, que aparece tipificado como infracción muy grave en el artículo 54.4 del anteproyecto.

Los **Capítulos III a V** desarrollan el régimen a que se sujeta el proceso de la actividad estadística diferenciando tres momentos: el de la recogida de información, el tratamiento y conservación de la información (y su eliminación) y la difusión de los resultados. Como característica general de este régimen se ha optado por fijar en el anteproyecto únicamente aquellos aspectos estructurales del proceso con el fin de garantizar la aplicación de los principios generales de esta actividad y del secreto estadístico; y, en coherencia, se ha evitado efectuar una regulación detallada, por exceder de la función de un texto de rango legal, de un proceso principalmente técnico y que debe amoldarse a las específicas características de la actividad estadística concreta que se desarrolle. Hacerlo de otra manera resultaría contraproducente al restringir la libertad de actuación de los órganos y unidades estadísticas.

En cuanto a la obtención de los datos necesarios para el desarrollo de la actividad (la recogida de información, regulada en los artículos 13 a 17 del anteproyecto) se parte de la regla de utilización preferente de los datos existentes en archivos y registros administrativos (artículo 13) con la finalidad de evitar en la medida de lo posible que la actividad estadística sea una carga administrativa para los ciudadanos más allá de lo estrictamente indispensable.

Por ello, únicamente cuando no sea posible obtener la información de esta manera permite el anteproyecto obtener los datos de los informantes. Los medios a través de los que se debe poder solicitar la información han de ser lo más amplios posibles para facilitar la tarea, y así se reconoce en el anteproyecto, pero también han de generar las mínimas molestias a los interesados y ofrecer la mayor información que sea posible. A esta finalidad atiende la determinación del contenido mínimo de los formularios de recogida de datos que, además de ser comprensibles, han de atender a la satisfacción del principio de transparencia en beneficio de los informantes al que antes se ha hecho referencia.

El aspecto más delicado en esta cuestión de la recogida de datos es el relativo a la obligación de suministrar información. En la medida en que la imposición a los particulares de la obligación de suministrar información debe ser considerada como una prestación personal de carácter público, conforme al artículo 31.3 de la Constitución, la obligación debe ser impuesta a través de una norma con rango de Ley. Aunque no es ésta la medida adoptada por la mayoría las Comunidades Autónomas (que en la mayor parte de los casos emplean un sistema mixto consistente en que dicha obligación se puede imponer a través del Plan Estadístico, que se aprueba mediante Ley, pero también mediante los programas anuales, que se aprueban mediante Decreto) la necesidad de respetar las disposiciones constitucionales obliga a adoptar un modelo en el que la obligación de suministrar los datos requeridos sólo puede imponerse directamente desde una norma con rango de ley. Esta previsión general se desarrolla después en otros apartados del anteproyecto y especialmente al atender al régimen del Plan Estadístico de Aragón, cuya aprobación debe efectuarse a través de una ley (artículo 33.2 del anteproyecto), que puede indicar qué datos son de obligatoria aportación (artículo 35.c del anteproyecto).

La extensión de esta obligación de aportar datos debe ser máxima en la regulación general del anteproyecto, a expensa de que después sea el Plan Estadístico el que determine aquellas actividades en las que procede esta obligación e identifique las personas obligadas en cada caso. Por tanto, se permite obligar a todas las personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas que tengan su residencia o ejerzan su actividad en Aragón y se vean afectados por la estadística de que se trate, e incluso puede extenderse a actividades realizadas fuera del ámbito territorial de Aragón. Sin embargo, esta obligación no se puede imponer con carácter absoluto, sino que también ha de respetar los límites que dimanar de los artículos 16.2 y 18.1 del texto constitucional y, en su desarrollo, del artículo 7 de la Ley Orgánica de Protección de datos; por ello el artículo 15.3 enumera una serie de datos (origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones ideológicas o religiosas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar al honor, a la intimidad personal o familiar y a la propia imagen de los ciudadanos) que sólo podrán recogerse con el consentimiento expreso del afectado y previa advertencia de su derecho a no prestar tal información.

En cuanto a la forma de suministrar la información, desde la vertiente de los órganos y unidades estadísticos se ofrece la mayor amplitud posible para facilitar el desarrollo de su actividad, y desde la vertiente de los informantes se precisa la necesidad de que la información que se suministre principalmente a través de medios electrónicos y de manera veraz, exacta, completa y dentro de los plazos establecidos y respetando los formatos en que se solicite.

En cuanto al tratamiento y conservación de la información (artículos 18 a 22) la regulación se ciñe a aquellos aspectos mínimos que ha de abordar una norma con rango de ley: la aplicación de criterios científicos que garanticen la corrección técnica y la fiabilidad de las estadísticas a realizar (artículo 18.1); la especialidad en el tratamiento de los datos en el sentido de que no puedan ser utilizados para fines distintos de los estadísticos (artículo 18.2); la creación de un sistema normalizado de conceptos, clasificaciones, etc. (sin entrar a su concreción) a fin de hacer posible la comparación,

integración y análisis de los resultados con los de otros servicios estadísticos (artículo 20): la conveniencia de la actualización de los datos y de la metodología a aplicar para adecuar la estadística a la realizada (artículo 20) y la adopción de medidas de seguridad para la conservación, custodia y eliminación de los datos (artículos 21 y 22).

Finalmente, en cuanto a la difusión de la actividad estadística (artículos 23 a 25) se ha optado por un modelo en el que se deslinda entre estadísticas oficiales y estadísticas no oficiales. Esta delimitación, que se lleva a cabo a través del Plan Estadístico (artículo 35.d del anteproyecto), supone que los resultados de las estadísticas oficiales deban ser publicados y que, además, se procure su máxima difusión con arreglo a criterios de interés público, racionalidad de costes y con garantía del secreto estadístico y de la igualdad de acceso por parte de los usuarios. Frente a la estadística oficial, la que no tiene tal condición únicamente será pública cuando así se disponga en el instrumento de planificación correspondiente o se decida por el órgano competente en la autorización de la operación estadística. Y al margen de que la estadística sea oficial o no, una vez que se haya publicado el resultado estadístico correspondiente, se debe dar también publicidad (en aplicación del principio de transparencia) a la metodología empleada para su elaboración.

Además de esta publicidad de las estadísticas realizadas por los órganos y unidades estadísticas, se permite a los usuarios del sistema estadístico (incluidos otros órganos de la misma administración u otras administraciones públicas) que puedan solicitar otras tabulaciones o elaboraciones estadísticas diferentes. La atención a estas peticiones queda condicionada en cualquier caso al respecto del secreto estadístico y, además, a la disponibilidad de los órganos y unidades estadísticas y al pago de la correspondiente tasa.

4.3.3. Título II. Estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El **Título II** del anteproyecto es el más largo del texto. Comprende más de un tercio de los artículos (del 26 al 46) y se subdivide en siete Capítulos.

El **Capítulo I** define qué se entiende por estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sobre esta materia no se considera necesario añadir nada más a lo expuesto con anterioridad, especialmente en el apartado 4.2 de esta memoria, y basta con recordar que se trata de una competencia en materialmente ilimitada y funcionalmente plena.

También se define en este primer capítulo el Sistema Estadístico Oficial de Aragón (SEO), cuya regulación viene prevista en el Estatuto de Autonomía de Aragón, como el conjunto planificado, coordinado, ordenado y reglado de planes, normas, registros, convenios y demás instrumentos cuyo objetivo final es hacer efectivo el ejercicio de la competencia en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como por los órganos y unidades administrativas responsables del ejercicio de la competencia en materia de actividad estadística para fines de la Comunidad Autónoma. Por tanto, constituye el conjunto de medios empleados para la

ejecución de la competencia mencionada, a cuyo desarrollo se procede en los capítulos siguientes.

El **Capítulo II** se dedica a la regulación de la planificación estadística, que es un tema que a la hora de integrarlo en el texto del anteproyecto ofrece diversas alternativas. El primer modelo consiste en la aprobación de un Plan estadístico mediante una norma con rango de ley que se desarrolla en programas anuales aprobados por una disposición administrativa de carácter general; el segundo modelo supone la aprobación del Plan por Decreto y desarrollarlo en programas anuales mediante Orden (ambos se utilizan en las demás Comunidades Autónomas). El primer modelo gana en transparencia y participación pública al requerir la intervención de las Cortes de Aragón y la tramitación de los Decretos de aprobación de los programas; el segundo gana en flexibilidad y agilidad en la aprobación de documentos muy técnicos sin menoscabar la transparencia ni la publicidad.

De esos modelos se ha optado por la elección del primero que se concreta en la elaboración de un Plan Estadístico de Aragón a través de una norma con rango de ley que se desarrolla mediante los programas anuales de actuación estadística aprobados por el Gobierno de Aragón mediante Decreto. Las principales características del sistema diseñado en el anteproyecto son las siguientes:

1. La coordinación en la elaboración tanto del plan como de los programas corresponde al Instituto Aragonés de Estadística sin perjuicio de la necesaria colaboración de los demás órganos y unidades integradas en el SEO.
2. Se le asigna una duración de cinco años superior a la de la duración de la legislatura a fin de garantizar una mayor independencia de su contenido.
3. Se garantiza la continuidad del plan puesto que en caso de que se agote su vigencia y no se haya aprobado el siguiente. En tal caso se prevé la prórroga del plan anterior excepto en aquellas operaciones estadísticas comprometidas a través de un convenio y las que no tengan carácter periódico.
4. El desarrollo del Plan para la actividad estadística de la Universidad de Zaragoza, entidades locales u otras corporaciones de Derecho Público de Aragón no se hace a través de los programas anuales sino de los catálogos o programas que aprueben sus respectivos órganos.
5. El sistema de planificación se cierra reconociendo la posibilidad de que las unidades estadísticas sectoriales puedan realizar las actividades estadísticas que sean necesarias para sus propios fines y que no estén contempladas ni en el Plan ni en los programas, siempre que se autoricen por el Gobierno de Aragón.

Los **Capítulos III y IV** regulan dos instrumentos de utilidad para el desarrollo de la actividad estadística. El primero, las normas técnicas que regulan el sistema normalizado a que se refiere el artículo 19 del anteproyecto, que tiene la finalidad de que la estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón sea compatible con

los establecidos por el Estado y la Unión Europea, a efectos de homogeneidad, comparación e integración de datos y resultados de todas ellas. La coordinación de su elaboración en el seno de la Comisión Técnica Interdepartamental, para garantizar la participación de todas las unidades sectoriales afectadas, se asigna al Instituto Aragonés de Estadística.

El segundo instrumento son los archivos y registros de utilidad estadística. La opción de su inclusión en la ley aragonesa parte de la necesidad de tomar los datos para el desarrollo de la actividad estadística, en la medida de lo posible, de los registros administrativos. Pero para ello es necesario que cumplan con los requisitos y normas técnicas que los hagan viables para su utilización con fines estadísticos ya que en otro caso los datos que incorporan podrían no ser susceptibles de utilización. Respecto de los archivos y registros ya existentes se propone que sea cualquiera de los instrumentos de planificación previstos en el anteproyecto el que reconozca la utilidad estadística del archivo o registro, es decir, que sus datos son susceptibles de utilización para alguna de las concretas operaciones estadísticas que incorporan. Para los registros que vayan a crearse en el futuro se propone que en el proceso de aprobación de su norma reguladora se emita informe por el Instituto Aragonés de Estadística a fin de que verifique la importancia de los datos que incorpore para el desarrollo de la actividad estadística y fije las normas técnicas que se han de respetar en la recogida y conservación de los datos. En definitiva, se trata de dar los medios a los órganos estadísticos para que su fuente de datos principal, según dispone el anteproyecto, cumpla con las exigencias necesarias para que sus datos sean utilizables.

En el **Capítulo V** se regula la organización administrativa de la actividad estadística.

1. El Departamento competente en materia de es el principal órgano responsable del ejercicio efectivo de las competencias en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón y a tal fin está dotado de un importante elenco de funciones que se enumeran en el artículo 39 del anteproyecto.
2. Se regula el Instituto Aragonés de Estadística, como órgano administrativo integrado dentro del Departamento que ostente las competencias en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma (actualmente el Departamento de Economía, Industria y Empleo), al que corresponde (salvo su adscripción aun órgano directivo superior) el ejercicio de las funciones de realización de la actividad estadística. Se ha optado por esta fórmula frente a otras en las que se le dota personalidad jurídica (organismo autónomo o entidad de derecho público) por considerar más efectiva esta fórmula en el ámbito de Aragón en la situación de contención de gasto en que la Comunidad Autónoma se encuentra inmersa.
3. La Comisión Técnica Interdepartamental de Estadística se configura como un órgano administrativo colegiado de carácter técnico, encargado de establecer el marco de cooperación y coordinar la actuación de los distintos departamentos y organismos públicos del Gobierno de Aragón que desarrollan funciones estadísticas. Su creación obedece al necesario reconocimiento de la actividad estadística que se

desarrolla en otros Departamentos del Gobierno de Aragón (especialmente en materia de agricultura, salud y educación) y en la necesidad de que los esfuerzos de todos ellos estén debidamente coordinados. En atención a esta finalidad se diseñan sus funciones, consistentes en informar el anteproyecto del Plan Estadístico de Aragón y el proyecto de Programa Anual de Actuación Estadística, elaborar los proyectos de normas técnicas, la memoria de calidad estadística y las demás que el Gobierno de Aragón le asigne cuando regule, por Decreto, su composición y funciones; a tal fin, se concede un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la ley. Únicamente queda añadir sobre esta comisión que se ha optado por la constitución de un órgano colegiado de esta naturaleza estrictamente administrativa y sin participación de los distintos sectores sociales (como ocurre en otras Comunidades Autónomas con la creación de los Consejos de Estadística) 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. Se aprovecha así la existencia de un órgano con contrastada experiencia y prestigio y se evita duplicar esfuerzos creando órganos nuevos que poco aportarían a las tareas realizadas por este órgano consultivo.

4. Las unidades estadísticas sectoriales, se definen como aquellos órganos de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus organismos públicos que llevan a cabo la actividad estadística necesaria para el ejercicio de sus competencias, con especial atención a la explotación estadística de datos derivados de su actuación administrativa. En definitiva, se trata de encuadrar en el SEO a todos los órganos de los distintos departamentos del Gobierno de Aragón (a los que se ha hecho ya referencia) que desarrollan actividad estadística. Además de sus competencias propias se les asignan tareas de colaboración con el Instituto Aragonés de Estadística.

El **Capítulo VI** se dedica a la regulación de la cooperación interadministrativa. De entrada la regulación propuesta se ajusta a las previsiones contenidas tanto en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como en la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón. Y lo hace precisamente por la sencillez de los asuntos que se abordan en el anteproyecto, que básicamente se limita a reconocer la posibilidad de suscribir este tipo de convenios con cualesquiera otra entidades para el desarrollo de estadística de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón y también para que cualesquiera otra entidades públicas participen en el desarrollo de esa misma actividad o desarrollen tareas de investigación. La competencia para autorizar este tipo de convenios se reconoce al Gobierno de Aragón y, en garantía de la autonomía de las diferentes unidades estadísticas sectoriales, sin mediación ni coordinación ni supervisión de ningún tipo por parte del Instituto Aragonés de Estadística.

Únicamente con la finalidad de una mejor utilización de los recursos públicos evitando la duplicidad de datos y operaciones estadísticas y procurando la mayor utilización posible de los datos obtenidos se propone que tanto los envíos como las solicitudes de datos que realicen las unidades estadísticas sectoriales sean comunicadas

al Instituto Aragonés de Estadística a fin de que si se dispone de esos datos se faciliten o en otro caso para que una vez obtenidos puedan quedar a disposición para ser utilizados en otras operaciones estadísticas.

El **Capítulo IX**, último del Título II, está dedicado a la regulación de la calidad estadística. Se trata esta de una cuestión que, si bien es novedosa en materia estadística (ninguna norma autonómica contiene un título semejante) no lo es en el desarrollo de la actividad de las administraciones públicas. A este respecto, la Comunidad Autónoma de Aragón cuenta ya con la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que, con carácter horizontal, establece un conjunto de medidas destinadas a evaluar tanto las políticas públicas que se diseñan y aplican como la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos en el ámbito de sus competencias, entre las que se encuentra la estadística. Por tanto, la propuesta más razonable consiste en efectuar una remisión a las medidas que, en materia de calidad, se regulan en dicha ley y que pueden ser perfectamente aplicadas en el desarrollo de la actividad estadística. Únicamente se propone, como medida adicional, la elaboración de una memoria de calidad estadística en la que se incluye una evaluación de la actividad estadística realizada, un análisis de la demanda y de satisfacción, un análisis de la implantación y desarrollo de las medidas de calidad previstas en la ley general y las propuestas de mejora que se consideren necesarias.

4.3.4. Título III. Actividad estadística de la Universidad, de las entidades locales y otras corporaciones de derecho público de Aragón.

El **Título III** regula la actividad estadística que las entidades no incluidas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, pero comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley pueden llevar a cabo en materia de su respectivo interés. La regulación que se propone ha de ser necesariamente respetuosa con la autonomía de que todas ellas han de disponer para el ejercicio de sus competencias. Por ello, además de reconocer la posibilidad de realizar esta actividad, se dispone la necesidad de que para ello cuenten, como mínimo, con un órgano especializado sujeto al secreto estadístico y que cuente con autonomía funcional para el desarrollo de su actividad, lo que no resulta sino de la aplicación de las normas generales contenidas en el Título I de la ley aplicables a toda la actividad estadística.

También, y con la finalidad de facilitar el cumplimiento del principio de legalidad en cuanto a la exigencia obligatoria de determinados datos que deban aportar los informantes, se pone a disposición de todas estas entidades el instrumento habilitado al efecto para el SEO, el Plan Estadístico de Aragón, en el que pueden solicitar la inclusión de sus operaciones estadísticas, especialmente cuando se quiera exigir datos con carácter obligatorio.

4.3.5. Título IV. Régimen sancionador.

El **Título IV** (artículos 52 a 61) regula el régimen sancionador aplicable en esta materia. El Título contiene los aspectos esenciales que están afectados por el principio de reserva de ley (e incluso aspectos a los que no afecta) desarrollando así las

determinaciones contenidas en la legislación básica estatal constituida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto a los principios del ejercicio de la potestad sancionadora, y por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo que se refiere a las especialidades del procedimiento sancionador, si bien sobre esta cuestión se hace una remisión general en el artículo 59 del anteproyecto.

Pero también este Título ofrece sus peculiaridades. De un lado, y ante el carácter sensible de determinados datos que son necesarios para la realización de las operaciones estadísticas, se quiere hacer lo más extensa que sea posible la responsabilidad administrativa. De otro lado, la multiplicidad de supuestos que ofrece el régimen aplicable a las personas que realizan la actividad estadística, obliga a adoptar medidas específicas necesitadas de explicación.

En el primer caso, al regular las personas responsables de las infracciones, se plantea la necesidad de regular correctamente la exigencia de responsabilidad solidaria a las personas jurídicas por las infracciones cometidas por las personas de ellas dependientes. Para ello es necesario deslindar la actuación de las personas que representan la voluntad de la persona jurídica (por estar dotadas de poder para ello) y que actúan conforme a las normas de formación de la voluntad de esa persona jurídica. En tal caso la responsable será únicamente la persona jurídica sin que la cuestión merezca mayor explicación. Sin embargo, cuando quien comete la infracción depende de una persona jurídica pero no actúa en su representación sino de forma independiente la responsabilidad solidaria de la persona jurídica se condiciona a que esta haya incumplido el deber de impedir que el personal a su servicio cometa la infracción. Hacerlo de otra forma sería imponer una responsabilidad objetiva para esas personas jurídicas que está proscrita en nuestro ordenamiento jurídico.

El segundo supuesto peculiar de este régimen sancionador lo constituyen las infracciones cometidas por el personal que realiza la actividad estadística. Cuando quienes cometan las infracciones tipificadas en la ley tengan la condición de funcionarios públicos o de personal laboral al servicio de las administraciones públicas se efectúa una remisión al régimen disciplinario correspondiente que resulte de aplicación. En los demás casos, es decir, cuando quienes cometan la infracción sean particulares que han suscrito el correspondiente contrato administrativo con cualquier de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, se aplica el régimen sancionador que resulte de aplicación a la entidad para cuyos fines se realice la actividad estadística.

El régimen se completa con la tipificación de infracciones (con arreglo a las categorías de leves, graves y muy graves) que pueden ser cometidas por tres colectivos: quienes realizan la actividad estadística, los informantes y terceros que consultan o acceden a datos protegidos por el secreto estadístico. También se regulan las sanciones a aplicar en cada caso y los criterios para su graduación, la definición de la reincidencia, la competencia para la imposición de sanciones, se fijan algunas reglas procedimentales y se regula el régimen de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones.

4.3.6. Disposiciones de cierre.

El anteproyecto no cuenta con disposiciones adicionales.

Las **disposiciones transitorias** contienen las previsiones necesarias para la inmediata aplicación de la ley hasta que se adopten algunas de las medidas en ella previstas. La primera persigue la finalidad de identificar las operaciones estadísticas que se encuentran en proceso en el momento en que la ley llegue a entrar en vigor para que, al margen de ellas que se seguirán desarrollando con normalidad, las nuevas operaciones que se estimen necesario realizar antes de la aprobación del Plan Estadístico de Aragón obtengan la autorización prevista para las operaciones llevadas a cabo al margen del Plan. La segunda cumple con la exigencia de norma de rango legal para la exigencia obligatoria de determinados datos, también hasta que se apruebe el futuro plan estadístico, mediante la identificación en el anexo del anteproyecto de las estadísticas correspondientes. La tercera mantiene la vigencia de los acuerdos y convenios vigentes en materia estadística y su sujeción a la normativa vigente en el momento de su entrada en vigor. Y, finalmente, la cuarta, limita la denegación de solicitudes de tabulaciones u operaciones estadísticas formuladas por los particulares, hasta que se regule la correspondiente tasa, a que su atención produzca una perturbación grave en el funcionamiento del servicio.

En la **disposición derogatoria**, junto a la derogación implícita por incompatibilidad con la regulación contenida en el anteproyecto, se deja sin vigor el Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento.

Las **disposiciones finales** son las tradicionales de habilitación al Gobierno de Aragón para el desarrollo normativo (en el caso de la regulación de la Comisión Técnica Interdepartamental de Estadística se habilita un plazo de seis meses) y de entrada en vigor de la propia ley, aspecto éste en el que opta por la inmediatez de su vigencia, sin prever un periodo de vacatio legis.

5. Valoración del anteproyecto a la vista del Código de buenas prácticas para las estadísticas europeas.

Mediante la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad (Documento COM(2005) 217 final, de 25 de mayo de 2005) ésta adoptó una recomendación, prácticamente bajo el mismo nombre¹², en la que se incorpora como anexo el Código de Buenas Prácticas de

¹² Recomendación de la Comisión relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad.

las Estadísticas Europeas adoptado por el Comité del programa estadístico el 24 de febrero de 2005.

Este código de buenas prácticas se refiere exclusivamente, según hace constar en su preámbulo, a las estadísticas europeas, entendiendo por tales las estadísticas comunitarias tal y como se definen en el Reglamento (CE) nº 322/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, sobre la estadística comunitaria, elaboradas y definidas por las autoridades nacionales de estadística y la autoridad estadística de la Comunidad (EUROSTAT); asimismo, también define lo que se entiende por autoridad estadística distinguiendo a escala europea, donde se designa al EUROSTAT, y a escala nacional en INE en el caso de España y demás organismos estadísticos responsables de elaborar y difundir las estadísticas europeas.

Aunque es evidente que dicha recomendación no resulta vinculante (en sentido jurídico) para los organismos estadísticos previstos en el anteproyecto de ley que se presenta a la hora de elaborar sus propias estadísticas, también lo es que resulta difícil sustraerse a un modelo que persigue la elaboración de estadísticas de gran calidad y, por supuesto, armonizadas, en las que se garantice la independencia, la integridad y la responsabilidad de quienes participan en el proceso estadístico.

Por ello se ha querido tomar como base este documento en la elaboración del anteproyecto de ley de estadística de Aragón, de manera que se puedan sentar las bases necesarias para su efectiva implementación cuando se ponga en marcha el Sistema Estadístico Oficial de Aragón.

A continuación se lleva a cabo un análisis del anteproyecto de ley a la luz del Código de buenas prácticas con el fin de acreditar el respeto a los principios que lo integran, y para ello se analiza individualizadamente la incidencia que cada uno de los quince principios que lo integran ha tenido en el anteproyecto, sistematizándolos en los tres ejes en que el propio Código los agrupa: entorno institucional, procesos estadísticos y producción estadística.

5.1. Entorno institucional

Bajo la rúbrica “entorno institucional” se agrupan seis principios relativos a la los factores institucionales y organizativos, cuya objetivo final consiste en dotar de credibilidad y eficacia a la autoridad estadística.

Principio 1: Independencia profesional.- *La independencia profesional de las autoridades estadísticas de otros departamentos y organismos políticos, reguladores o administrativos así como de los operadores del sector privado, garantiza la credibilidad de las estadísticas.*

Este principio se ve plasmado en el artículo 5.1 del anteproyecto, que lo recoge con carácter general y que resulta de aplicación al órgano u órganos encargados de las competencias en materia de estadística pública. Es el caso del Instituto Aragonés de Estadística y de las unidades estadísticas sectoriales dentro del SEO de Aragón, y de los

órganos especializados que la Universidad de Zaragoza, las entidades locales aragonesas y otras entidades o corporaciones de derecho público de Aragón han de designar si quieren desarrollar su competencia en materia estadística, y a los que se refiere expresamente el artículo 48 del anteproyecto, con expresa mención del principio de independencia profesional.

De acuerdo con los indicadores que recoge el Código de Buenas Prácticas, el titular de ese órgano estadístico ha de poseer un nivel jerárquico elevado, y así lo configura el anteproyecto en el caso del SEO puesto que al definir al Instituto Aragonés de Estadística como las unidades estadísticas sectoriales se refiere a ellas como órganos administrativos lo que, conforme a lo dispuesto en los artículos 8 a 10 del Texto Refundido de la Ley de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán la consideración mínima de jefes de servicio o jefes de servicio provincial.

En coherencia con las exigencias comunitarias, se lleva a cabo una labor de planificación estadística, como dispone el artículo 11, y se plasma materialmente en el Plan Estadístico de Aragón, que se aprueba por ley de Cortes, y los programas anuales de actuación estadística.

Por último, el anteproyecto también recoge el principio programático contenido en el Código de Buenas Prácticas a tenor del cual se ha de proceder a la publicidad y difusión de los programas de trabajo, resultados y progresos en materia estadística, materia que se regula en el Capítulo V del Título I del Anteproyecto.

Principio 2: Mandato de recogida de datos.- *Las autoridades estadísticas deben tener un mandato jurídico claro para recoger información destinada a la elaboración de las estadísticas. A petición de las autoridades estadísticas, se podrá obligar por ley a las administraciones, a las empresas, los hogares y el público en general a que permitan el acceso a los datos destinados a la elaboración de estadísticas o a que presenten dichos datos.*

La existencia de este mandato se desprende de lo dispuesto en los artículos 13 y siguientes del anteproyecto cuando diseñan dos formas de solicitar la información de carácter subsidiario: en primer término hay que acudir a los datos presentes en archivos y registros administrativos y, en su defecto, a los informantes.

De esta forma, en los casos en que proceda, la autoridad estadística podrá exigir coercitivamente el suministro de información, en los términos del artículo 15 del anteproyecto, concretando en el artículo 55 las infracciones en que se puede incurrir por su negativa. Para dar cumplimiento a la exigencia del principio de legalidad, entre los contenidos mínimos del Plan Estadístico de Aragón, el artículo 35.c) del anteproyecto dispone expresamente que éste debe determinar las estadísticas para las que se requieran datos con carácter obligatorio.

Principio 3: Adecuación a los recursos.- *Los recursos a disposición de las autoridades estadísticas deben ser suficientes para cumplir los requisitos de las estadísticas.*

La satisfacción de este principio excede del objeto de esta ley puesto que es una tarea propia de las leyes anuales de presupuestos en las que se dotan las partidas necesarias para el ejercicio de esta actividad. Y aunque la norma pudiera disponer que los órganos encargados de la ejecución de la actividad estadística deben contar con recursos suficientes la cuestión seguiría quedando pendiente de su determinación en las leyes anuales de presupuestos.

En cualquier caso, el anteproyecto contiene referencias a este principio al configurar, como uno de los principios generales de la actividad estadística en Aragón (artículo 6.1 del anteproyecto) el principio de rentabilidad. Asimismo, también se arbitran mecanismos para liberar recursos mediante la eliminación de la información custodiada carente de utilidad, a lo que autoriza el artículo 22 del anteproyecto o la constante referencia a la tendencia a evitar las duplicidades en la actividad estadística, a cuyo efecto se asigna al Instituto Aragonés de Estadística, u órgano directivo del que dependa dentro del SEO, la función de coordinar el desarrollo de la actividad estadística en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. También la eliminación de duplicidades está presente en la cooperación en el desarrollo de la actividad estadística de las entidades públicas sujetas a la ley y que no forman parte del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Principio 4: Compromiso de calidad.- *Todos los miembros del sistema estadístico europeo (SEE) se comprometen a trabajar y a cooperar conforme a los principios establecidos en la Declaración sobre la calidad del Sistema estadístico europeo.*

La primera referencia a esta cuestión se encuentra en el artículo 5.3 del anteproyecto que obliga a que el desarrollo, elaboración y difusión de la actividad estadística deberá tener en cuenta las recomendaciones y mejores prácticas internacionales y, en especial, las procedentes de la Unión Europea. Además, la exigencia de la excelencia en la prestación del servicio público estadístico se configura como un objetivo a cumplir con base en diferentes ejes específicamente mencionados en los artículos 45 y 46 del anteproyecto.

Principio 5: Confidencialidad estadística – *Las autoridades estadísticas deben elaborar y difundir estadísticas respetando la independencia científica y hacerlo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual.*

En el borrador del anteproyecto se proclaman como uno de los principios generales de la actividad estadística el respeto a la intimidad, transparencia e igualdad, con garantía del secreto estadístico (artículo 5.2 del anteproyecto). Además se dedica un capítulo completo a la regulación del secreto estadístico (artículos 6 y siguientes) con lo que se asegura la protección de la identidad de los informantes, y se reconoce en el artículo 17 un derecho de acceso y rectificación de la información suministrada. Por

último, el anteproyecto tipifica como infracción muy grave el incumplimiento del deber de secreto estadístico, tanto cuando lo comete una de las personas que realiza la actividad estadística (artículo 54.4.a del anteproyecto) como cuando el infractor es un tercero que ha datos protegidos por el secreto estadístico (artículo 56).

Principio 6: Imparcialidad y objetividad – *Las autoridades estadísticas deben elaborar y difundir estadísticas respetando la independencia científica y hacerlo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual.*

Respecto a la elaboración y tratamiento de la información, los agentes estadísticos actuarán conforme a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, utilizando un sistema normalizado con el fin de hacer factible la comparación, integración y análisis de los datos y resultados obtenidos, tal y como se desprende de los artículos 18, 19 y 51 del anteproyecto, referido este último a las operaciones realizadas por la Universidad de Zaragoza, por las administraciones locales o por las entidades o corporaciones de Derecho Público de Aragón.

La redacción de las normas técnicas reguladoras del sistema normalizado se regula en el artículo 34 del anteproyecto, proceso en el cual han de participar las unidades estadísticas sectoriales cuyos intereses pudieran verse implicados.

Por su parte, el artículo 23.3 incluye la obligación de poner a disposición del público la metodología empleada para la elaboración de las estadísticas que hayan sido objeto de difusión.

5.2. Procesos estadísticos.

El Código de Buenas Prácticas aboga por la existencia de una buena gestión, eficacia y unos procesos estadísticos adecuados que no supongan una carga excesiva para los encuestados. Este marco de referencia sirve de inspiración a la regulación aragonesa, tal y como se constata en su articulado:

Principio 7: Metodología sólida – *Unas estadísticas de calidad deben apoyarse en una metodología sólida, lo cual exige herramientas, procedimientos y conocimientos especializados adecuados.*

El ejercicio de la actividad estadística se sujeta a las normas técnicas que regulen el sistema normalizado, tal y como disponen los artículos 19 y 51 del anteproyecto, y que tienden a la homogenización del sistema a efectos comparativos.

Dentro de las funciones de impulso y coordinación de la actividad estadística, corresponde al Departamento competente en materia de Estadística promover la formación y perfeccionamiento profesional del personal estadístico (artículo 39.2.c del anteproyecto).

También se pueden citar los mecanismos de cooperación interadministrativa regulados en los artículos 43 y 44 del anteproyecto, en aras a obtener una mejor utilización de los recursos públicos, entre los que se prevé la colaboración con universidades y centros y grupos de investigación reconocidos.

Principio 8: Procedimientos estadísticos adecuados – *Unas estadísticas de calidad deben apoyarse en unos procedimientos estadísticos adecuados, aplicados desde la recogida de datos hasta la validación de los mismos.*

El anteproyecto regula los elementos estructurales de las fases que integran el proceso estadístico, en los artículos 13 y siguientes: la recogida de datos, la elaboración, tratamiento y conservación y eliminación de la información y, finalmente, la publicidad y difusión de los resultados. El desarrollo del proceso se efectúa bajo los principios de independencia profesional y aplicando criterios científicos a la elección de las fuentes y la metodología con objeto de garantizar la corrección técnica y la fiabilidad y procediendo periódicamente a la actualización de los datos, sistemas y métodos.

Principio 9: Una carga para los encuestados que no sea excesiva – *La carga que supone la notificación debería ser proporcionada respecto a las necesidades de los usuarios y no ser excesiva para los encuestados. La autoridad estadística controla la carga que supone responder a la encuesta y fija objetivos para reducirla progresivamente.*

La manifestación más evidente del cumplimiento de esta directriz se encuentra en los artículos 13 y 14, que establecen como fuente prioritaria para el ejercicio de la actividad de obtención de datos la información contenida en los archivos y registros administrativos, de forma que sólo cuando no sea posible conseguir los datos de esas fuentes se pueda acudir a los informantes. Con ello se atenúa de manera considerable la carga de los encuestados dado que, sólo si no es posible conseguir los datos por esta vía, se acude a ellos como fuente subsidiaria.

Como principio general, el artículo 5.2 configura el derecho de los informantes a la transparencia, es decir, a que se les comunique de forma clara y precisa todo aquello relacionado con la estadística de que se trate: naturaleza, características, finalidad, si es obligatoria su colaboración, la protección que dispensa el secreto estadístico y las sanciones en las que podría incurrir en caso de incumplimiento. Todo ello facilita la labor del encuestado, reduciendo la carga que recae sobre él.

Principio 10: Relación coste-eficacia – *Los recursos deben utilizarse eficazmente.*

Además de la referencia al principio general de rentabilidad del artículo 5.1 del anteproyecto, se encomienda a los programas anuales de actuación estadística la tarea de determinar cómo han de utilizarse los recursos existentes para el desarrollo de cada una de las operaciones estadísticas que contempla, tal y como reconoce el artículo 32.4.d.11ª. Con esta previsión es factible ajustar los costes y optimizar los recursos existentes, lo que contribuye a la eficacia y excelencia del sistema.

5.3. Producción estadística.

La legislación aragonesa se hace eco de las pretensiones comunitarias de pertinencia, fiabilidad, oportunidad, coherencia, comparabilidad y facilidad de acceso para los usuarios, como refleja su articulado:

Principio 11: Pertinencia – *Las estadísticas deben satisfacer las necesidades de los usuarios.*

El sistema estadístico que proyecta el borrador aragonés tiene como objetivo básico el logro de la excelencia, a lo que contribuye la remisión a las medidas de calidad en la prestación de servicios al ciudadano contemplada en la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Principio 12: Precisión y fiabilidad – *Las estadísticas deben reflejar la realidad de forma precisa y fidedigna.*

Este principio se ve reflejado con carácter general en el artículo 5 del anteproyecto al mencionar el principio de independencia profesional que ha de guiar la actividad estadística. Asimismo, el artículo 18 dispone que la elección de fuentes y metodología a aplicar para el tratamiento de la información ha de realizarse con arreglo a criterios científicos con el fin de garantizar la precisión y fiabilidad de la estadística. Y el artículo 20 hace referencia a la actualización de los datos, metodología y sistemas normalizados para adecuar los resultados obtenidos a la realidad.

Principio 13: Oportunidad y puntualidad – *Las estadísticas deben difundirse oportuna y puntualmente.*

Como principio general de la actividad estadística, el artículo 23 alude a la publicidad y difusión de los resultados estadísticos. En concreto, los resultados obtenidos de las estadísticas declaradas oficiales se harán públicos y deberán ser ampliamente difundidos; por su parte, los de las no oficiales se harán públicos cuando lo determine el instrumento de planificación u órgano competente. La metodología empleada para la elaboración de estadísticas también hará pública, siempre y cuando los resultados obtenidos hayan sido publicados.

Principio 14: Coherencia y comparabilidad: *Las estadísticas europeas deberían ser coherentes a nivel interno, a lo largo del tiempo y comparables entre regiones y países; debería ser posible combinar y hacer uso conjunto de los datos relacionados a partir de fuentes distintas.*

Conforme a lo dispuesto en los artículos 19 y 50 del anteproyecto, todas las operaciones efectuadas por los órganos y entidades que tienen asignadas funciones estadísticas se ajustan a un sistema normalizado aprobado por sus respectivos órganos de gobierno, lo que favorece la comparación, integración y análisis de los datos a nivel nacional e internacional.

Principio 15: Accesibilidad y claridad – *Las estadísticas deberían presentarse de forma clara y comprensible, difundirse de forma adecuada y conveniente y estar disponibles, asimismo se debería permitir el acceso a las mismas de forma imparcial, con metadatos y orientación de apoyo.*

Con base en criterios de interés público y bajo las limitaciones que impone el deber de secreto estadístico, tanto la metodología empleada para la elaboración de estadísticas como los resultados obtenidos, han de ser accesibles para la población interesada, habilitando canales de acceso que hagan factible esta exigencia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes del anteproyecto.

6. Informe sobre el impacto por razón de género.

Las medidas que se proponen en el texto que se presenta no presentan impacto alguno por razón de género.

Los destinatarios principales de la norma no son personas sino entidades que integran el sector público y que, en desarrollo de una de sus concretas actividades, han de sujetarse a un determinado régimen jurídico. Únicamente afecta a personas la regulación que se hace de los informantes, a los que el artículo 4.c) del anteproyecto define como “*cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que aporte datos necesarios para el ejercicio de la actividad estadística, con independencia de que su colaboración sea obligatoria o voluntaria*”. En lo que se refiere a las personas físicas la referencia es general y respetuosa con el principio de igualdad, expresamente contemplado en el artículo 5.2 del anteproyecto, que abarca un espectro mucho más amplio que el de la igualdad de género pero que, obviamente, también la incluye.

En cualquier caso, las medidas que se proponen a lo largo del anteproyecto tanto en relación a las personas (físicas) que desarrollan actividad estadística o que participan en ella en calidad de informantes son absolutamente neutras, sin referencia alguna que permita atisbar discriminación por razón de género ni de ningún otro tipo (social, cultural, religioso, económico, etc.)

7. Memoria económica.

El anteproyecto de Ley que se presenta incluye en su ámbito de aplicación a las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y a otras entidades ajenas a que se citan en el artículo 2.

Por lo que respecta al sector público de la Comunidad Autónoma ya se viene realizando con normalidad actividad estadística no sólo por el Instituto Aragonés de Estadística, sino también por los órganos correspondientes de los diferentes departamentos del Gobierno de Aragón. En buena medida, la creación del Sistema Estadístico Oficial de Aragón supone el reconocimiento legal y la dotación de un

sustrato normativo (se recuerda que Aragón es la única Comunidad Autónoma que todavía no dispone de ley de estadística) a actividades que, en buena medida, ya se viene realizando. Además, las nuevas tareas que surgirían de la aprobación final de este texto como ley pueden ser perfectamente desarrolladas con los medios existentes. En consecuencia, la eventual aprobación de este texto como proyecto de ley primero y como ley después, no tiene ninguna consecuencia sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

En gran medida, la actividad estadística pública para fines de la Comunidad Autónoma está siendo actualmente desarrollada por el IAEST. Se encuentra definida en el presupuesto como Programa 551.1 Elaboración y difusión estadística, y recoge los créditos necesarios para producir y promover de forma coordinada y planificada la obtención de información estadística respecto a población, actividades económicas, organización social, educativa, sanitaria, medioambiental y aquellas que se consideren oportunas por el Gobierno de Aragón, a través de procesos de recopilación y tratamiento de información correctos y rigurosos que garanticen la intimidad, confidencialidad y calidad de los resultados bajo los principios generalmente aceptados por las oficinas de estadística pública.

La dimensión de la actividad estadística de este programa viene directamente vinculada por el número de personas que conforman el IAEST. Según se plantea este Anteproyecto, no va a existir ninguna modificación en lo que respecta la figura administrativa del Instituto por lo que no va a generarse ninguna necesidad de mayor plantilla. Esto implica que siendo que el 86% del presupuesto del Programa es capítulo I, no va a generarse variación directa en presupuesto. Quedando condicionado a la evolución de la propia plantilla y las decisiones de Recursos Humanos que pueda tomar el Órgano competente.

La creación de la Comisión Técnica Interdepartamental de Estadística como órgano de carácter técnico, cuyo objetivo es establecer el marco de cooperación y coordinar la actuación de los distintos departamentos y organismos públicos del Gobierno de Aragón, va a estar formado por personal funcionario del Gobierno de Aragón, por lo que no se van a generar derechos a dietas, pudiendo suponer algún pequeño coste de funcionamiento derivado de material fungible o derivado de las diferentes convocatorias. Una estimación máxima aproximada del 1% del presupuesto del Programa podría suponer alrededor de 1.500 euros/año, pero todo ello condicionado a que la composición y el desarrollo de sus funciones se llevarán a cabo mediante decreto del Gobierno de Aragón, lo que puede variar en un sentido u otro esta estimación.

En realidad, el impacto presupuestario de este Anteproyecto se encuentra latente en el Plan Estadístico de Aragón que es el instrumento de ordenación y planificación de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma de Aragón y que se aprobará por ley. Obvia comentar que esto condiciona el análisis de cualquier decisión planificadora que afecte al desarrollo de nuevas operaciones o a nuevas maneras de producción o difusión. Las iniciativas que se puedan incorporar en un Plan sí que podrán suponer nuevos costes. Como descripción orientativa, el diseño de una operación estadística

donde la recogida de información sea mediante encuesta y cuya representatividad mínima sea la Comarca con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5% y para una proporción que se espera encontrar de $p=q=50\%$, rondaría para cada Comarca una muestra de $n=300$. Multiplicado por 33 Comarcas, implicaría un total de 9.900 encuestas. Supongamos un coste de 30 €/encuesta, implicaría un coste de casi 300.000 euros la operación. Este es un caso que recoge el coste directo de recogida de información para todo Aragón con significatividad a nivel comarcal, sería un caso de máximos. Esto supone una parte del proceso estadístico que se plantearía mediante la externalización de las encuestas. Los procesos de depuración, validación, explotación y difusión serían realizados desde el IAEST (o persona especializada de la Unidad Administrativa correspondiente) y por tanto, internalizado dentro de los presupuestos.

Con este ejemplo, se pretende reflejar que los verdaderos impactos no vienen derivados de este Anteproyecto sino que vienen derivados del Anteproyecto del Plan Estadístico que ahora mismo no es posible de evaluar. Actualmente la programación de la del programa. 551.1 tiene un coste de 1,4 millones de euros y su estructura permite asumir sin incremento el Anteproyecto de Ley. Las modificaciones presupuestarias que pudieran darse en el corto y medio plazo pueden venir derivadas de motivos técnicos pero en ningún caso por motivos de este Anteproyecto que en ningún momento pretende regular una norma técnica. Una vez más, remitimos como base para la estimación del coste de la actividad estadística con fines para la Comunidad Autónoma la elaboración de un Plan Estadístico.

Independientemente de esto, y en resumen, el presupuesto para la Elaboración y Difusión Estadística del Gobierno de Aragón es de alrededor de 1.400.000 euros, lo que implica un coste per cápita de 1,06 euros. En el caso de que desde el Gobierno de Aragón se propusiera una encuesta a nivel comarcal el efecto sería de un incremento de en torno el 20% sobre el presupuesto actual. En términos per cápita le supondría a cada aragonés 30 céntimos de euro al año, pasando a 1,30 euros/habitante-año el coste de la Elaboración y Difusión Estadística del Gobierno de Aragón.

Por lo que respecta a la incidencia en los presupuestos del resto de entidades del sector público que se incluyen en el ámbito de aplicación del anteproyecto, esta dependerá de la voluntad de esas entidades que disponen de autonomía en el desarrollo de sus competencias pero de forma inmediata el presente texto no les obliga a la adopción de ninguna medida adicional a las que puedan venir realizando ya. En consecuencia, escapa al alcance de este documento la determinación del impacto de la eventual aprobación de este texto en los presupuestos de esas entidades.

8. Descripción procedimental.

La elaboración de un anteproyecto de ley se desarrolla mediante un procedimiento especial, impropiamente administrativo, por su marcado carácter normativo, que consta de diversas fases y que, consideradas en su conjunto, constituyen un auténtico proceso decisonal. En efecto, desde que se elabora el primer borrador o propuesta de un anteproyecto de ley hasta su aprobación como proyecto se suceden

diversas fases de carácter tanto técnico como procedimental cuya regulación corresponderá a quien ejerce la competencia correspondiente.

El artículo 71.7ª del Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*. Este, junto con el artículo 42.2 del mismo Estatuto, que reconoce al Gobierno de Aragón la facultad de iniciativa legislativa, es el título habilitante para la regulación por la propia Comunidad Autónoma del procedimiento a seguir para la elaboración anteproyectos de ley. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/1989, de 26 de enero, al decir que *“el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”*, y que, por tanto, no se encuentra amparado en la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución para dictar normas sobre procedimiento administrativo común.

Pues bien, el procedimiento para la iniciativa legislativa se contempla en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en el que se asigna la competencia para la elaboración de anteproyectos de ley al titular de la consejería competente por razón de la materia. En consecuencia, corresponde la iniciativa a la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por resultar así del Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, y del artículo 1.j) del 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.

Así las cosas, se dictó la Orden de 16 de noviembre de 2015, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, en la que se dispuso iniciar el procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley en materia de estadística de Aragón, y se encomendó la tarea a la Dirección General de Economía.

Una vez elaborado el borrador de anteproyecto incluida, de conformidad con lo exigido en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, 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 (documentación que queda integrada en la presente memoria) se ha sometido a informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, evacuado con fecha 15 de junio de 2017, cuyas observaciones han sido debidamente valoradas en el informe de la Dirección General de Economía, de fecha 12 de septiembre de 2017.

El anteproyecto así elaborado se elevó, para su toma de conocimiento, al Gobierno de Aragón que, en Acuerdo de fecha 19 de septiembre de 2017, además de tomar conocimiento del Anteproyecto, dispuso dar traslado para la formulación de

observaciones a los distintos Departamentos del Gobierno de Aragón, a la Universidad de Zaragoza y a las entidades locales aragonesas a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. A todos ellos se les ofrecía un plazo común de quince días para aportar observaciones. Asimismo, se disponía la necesidad de obtener informe del Consejo Económico y Social.

Remitido el Anteproyecto a los órganos mencionados, se han recibido observaciones procedentes de:

- Dentro del mismo Departamento de Economía, Industria y Empleo, de la Dirección General de Industria, Comercio, Pymes y Artesanía.
- De la Dirección General de Planificación y Formación profesional del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.
- De la Secretaría General Técnica del Departamento de Innovación, Investigación y Universidad.
- De la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario, del Departamento de Presidencia.
- De la Universidad de Zaragoza, a través del Rector.
- Informe del Consejo Económico y Social de Aragón, de fecha 3 de noviembre de 2017.

Dichas observaciones han sido debidamente valoradas (y aceptadas unas y rechazadas otras) en el informe de la Dirección General de Economía de fecha 29 de noviembre de 2017.

Asimismo, también se ha recibido informe, de 23 de noviembre de 2017, del Director General de Presupuestos, Financiación y Tesorería en el que se reconoce que el anteproyecto no presenta impacto sobre el cumplimiento del objetivo de déficit porque no conlleva un incremento de gasto significativo que comprometa el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Finalmente, el texto fue sometido a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que se emitió en fecha 30 de enero de 2018, cuyas observaciones han sido aceptadas e incorporadas al texto que se eleva al Gobierno de Aragón para su aprobación como proyecto de ley de estadística de Aragón.

Zaragoza, a 5 de febrero de 2018



Luis Fernando Lanaspá Santolaria
Director General de Economía