

Valoración del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Estadística de Aragón.

Con fecha 10 de noviembre de 2016 se solicitó informe a la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Estadística de Aragón. Dicho informe, fechado el 15 de junio de 2017, fue recibido en la Dirección General de Economía en fecha 26 de junio.

A continuación se efectúa una valoración de las sugerencias que el informe de la Secretaría General Técnica propone para su inclusión en el borrador.

1. Observación relativa a la memoria económica.

En la página 5 del informe se estima conveniente que se proceda a un mayor nivel de detalle en el citado apartado para poder proceder a una valoración de la existencia o no de un incremento de gasto y, en consecuencia, la necesidad de una memoria económica e informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

El documento inicial se indica que la aprobación de la ley no tiene consecuencias sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma puesto que con esta norma se pretende ordenar una actividad, la estadística, que ya se viene realizando con normalidad tanto por el Instituto Aragonés de Estadística como por distintos órganos de la Comunidad Autónoma que también realizan actividad estadística (agricultura, educación sanidad, etc.) y que las nuevas tareas que puedan surgir de la aprobación final de la ley podrían ser perfectamente desarrolladas con los medios existentes.

No obstante, se estima oportuno, siguiendo la recomendación efectuada, ampliar la justificación de la memoria económica, incidiendo en lo ya expresado y explicando que los gastos se producirán cuando se dicten las normas de desarrollo de la ley, especialmente la relativa al Plan Estadístico. Asimismo, tampoco hay inconveniente alguno en solicitar informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en cumplimiento del artículo 15 de la Ley 4/2007, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2017.

Se añade a la memoria económica el siguiente texto:

“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.”

2. Observación relativa al artículo 2 del borrador.

La sugerencia de incorporar en el artículo 2 la definición de “actividad estadística de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón”, que ya se encuentra en el artículo 26 del borrador, no se considera oportuno incorporarla.

Las definiciones del artículo 2 del borrador tienen un carácter preponderantemente técnico mientras que el término “actividad estadística de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón” sirve principalmente para la delimitación competencial de la actividad estadística que puede desarrollar la Comunidad Autónoma de Aragón frente a la que pueda realizar el Estado o el resto de entidades locales aragonesas y por cualesquiera otras corporaciones de derecho público de Aragón. Por ello se considera que su ubicación sistemática más adecuada es el artículo 26 del borrador que, además, encabeza los preceptos incluidos en el Título II del borrador, que tiene esa misma rúbrica.

3. Observación relativa al artículo 5.

Las cita que se hace de los principios que rigen la actividad estadística trae causa, según se expresa en la memoria (pg. 16), del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la estadística Europea, y, debido a su funcionalidad, se propone en el borrador incorporarlos al desarrollo de la actividad estadística aragonesa.

El principio de rentabilidad, en el que se centra la observación del informe y que se considera oportuno que conste en el texto legal, se define en el artículo 2.2.f) del citado reglamento de la UE de la siguiente manera: “«rentabilidad»: los costes de elaborar

estadísticas deben ser proporcionales a la importancia de los resultados y beneficios buscados, los recursos deben ser bien utilizados y hay que reducir la carga de respuesta; en la medida de lo posible, la información buscada deberá poder extraerse fácilmente de documentos o fuentes disponibles.”

Respecto a la sugerencia para incorporar otros principios, el artículo 5 se remite a los principios que rigen la actividad estadística general de las administraciones públicas. Se propone, en concreto, el principio de proporcionalidad entre la información que se solicite y los resultados que de su tratamiento se pretenda obtener, lo que ya se encuentra comprendido dentro del principio de rentabilidad antes transcrito. Asimismo, la referencia a la garantía del secreto estadístico se encuentra ya mencionada en el artículo 5.2 del borrador.

4. Observación relativa al artículo 7.

Tampoco se acepta la sugerencia relativa al artículo 7 consistente dotarle de un contenido similar a otras leyes (se transcriben los artículos 25 y 26 de la ley catalana). La normativa autonómica reguladora del secreto estadística ha sido valorada en la redacción del anteproyecto y, a estos efectos, se considera que la regulación que se contiene en el Capítulo II del Título I del borrador es más completa técnicamente que la que se ofrece como ejemplo.

El borrador es más exhaustivo a la hora de definir el ámbito del secreto estadístico puesto que lo hace con mayor detalle tanto desde un punto de vista objetivo (el artículo 6 del borrador define en qué consiste el secreto estadístico y se delimitan con claridad los datos protegidos, en el artículo 7, de los no protegidos, en el artículo 8, así como el uso que se puede hacer de esos datos protegidos, en los artículos 9, 11 y 12) como desde el punto de vista subjetivo donde no sólo se identifica con claridad a las personas sujetas a la obligación de secreto, sino que se indican cuáles son también sus obligaciones en los artículos 6.2 y 10 del borrador); e incluso se delimita también el ámbito del secreto estadístico desde una perspectiva temporal en el artículo 6.3 del borrador.

5. Observación relativa a los artículos 14.3 y 17.

Sobre estos preceptos se sugiere la conveniencia de aclarar cuál es el órgano competente para la aprobación de los procedimientos de recogida de información y la forma de ejercitar los derechos de acceso y rectificación a que se refiere el artículo 17.

La competencia para la aprobación de los procedimientos de recogida de información corresponde al órgano estadístico encargado de realizar la actividad estadística concreta. Podría incluirse en el borrador una referencia genérica a esta circunstancia, pero no se considera oportuno puesto que en realidad aportaría muy poco. La determinación del ese órgano concreto se ha de llevar a cabo en la ley que apruebe el Plan Estadístico, donde de concretarán las actividades estadísticas que incluye y quién es el responsable

de decidir si la recogida de datos se realizará mediante acceso a registro o mediante encuestas.

Y otro tanto ocurre con la determinación de cuál es el órgano ante quien pueden ejercerse los derechos de acceso y rectificación. Esa identificación debe hacerse de manera individualizada para cada operación estadística en el Plan Estadístico o en el Programa Estadístico que defina las operaciones estadísticas correspondientes. A este respecto, el artículo 14.2.f) del borrador ya obliga a que los formularios de recogida de datos informen adecuadamente de la forma de ejercicio de los derechos de acceso y rectificación de los datos aportados.

En definitiva, en ambos casos se trata de cuestiones de detalle que deben ser abordadas en el documento más adecuado para ello: el Plan Estadístico y el Programa estadístico.

6. Observación sobre la recogida de datos del artículo 14.

Se recomienda que se contemple expresamente el derecho a la información en la recogida de datos puesto que no sólo pueden ser objeto de regulación las obligaciones que se imponen a los informantes sino que también deben serlo sus derechos. Se ofrece como ejemplo los derechos que se enumeran en el artículo 17 de la ley catalana.

Sin embargo, el propio artículo 14.2 del borrador recoge todos esos derechos de forma expresa y aún añade el derecho de acceso y rectificación, que la ley catalana no recoge en ese precepto. Así, el artículo 17 de la ley catalana recoge la necesidad de informar a los interesados de las siguientes cuestiones: del destino y finalidad de la información (se recoge en el artículo 14.2 apartados a y b del borrador), del carácter voluntario u obligatorio de sus respuestas (el artículo 14.2.c del borrador menciona esta cuestión), de las implicaciones de la negativa a informar o informar parcial o incorrectamente (a ello se refiere el artículo 14.2.d del borrador), del amparo del secreto estadístico a los datos suministrados (artículo 14.2e del borrador); y añade que en el caso de que la información se solicite por escrito, tales extremos deben aparecer en el cuestionario (lo que se contempla expresamente en el encabezamiento del artículo 14.2 del borrador).

7. Observación relativa al artículo 26.

Se remite a lo expuesto en la observación del artículo 2 del borrador.

8. Observación relativa al artículo 28.

Sobre este particular se recomienda reconsiderar la reserva de ley que este precepto hace para la aprobación del plan estadístico, puesto que, según el informe, no se trata de un instrumento creador de derechos y obligaciones.

Sin embargo, el Plan Estadístico sí es un instrumento generador de obligaciones para los informantes, en concreto cuando se impone la aportación de datos con carácter obligatorio. Las referencias a esta cuestión son varias en el borrador: con carácter general, el artículo 15.1 dispone la necesidad de que la obligatoriedad de aportar datos por los informantes se establezca en una norma con rango de ley; por otro lado, el artículo 29.c) del borrador recoge como uno de los contenidos del Plan, la determinación, para cada una de las operaciones estadísticas que contemple, de si existe obligación de aportar los datos que se soliciten; igualmente el artículo 32.5 prohíbe a los Programas estadísticos (que se aprueban por Decreto del Gobierno de Aragón) incluir actividades estadísticas no contempladas en el Plan cuando sea obligatorio aportar los datos que se soliciten; asimismo, el artículo 49.2.b) respecto a la posibilidad de que tienen las entidades locales y demás corporaciones de derecho público de Aragón de solicitar la inclusión de su actividad estadística en el Plan, se exige que se acredite la necesidad de que aportar los datos necesarios de forma obligatorio; y, finalmente, la disposición transitoria segunda y el anexo del borrador recogen las actividades estadísticas en las que es obligatorio aportar los datos que sean solicitados como mecanismo transitorio hasta la aprobación del Plan.

En consecuencia, es necesario que el Plan se apruebe a través de una norma con rango de ley; la alternativa sería que fuese la propia ley de estadística la que estableciese con carácter general la obligación de aportar datos salvo que la planificación estadística no la considerase necesaria, opción que se no considera mejor que la propuesta. De hecho son muchas las leyes autonómicas que disponen, por este y otros motivos que se exponen en la memoria, que el Plan estadístico se apruebe mediante una norma con rango de ley.

9. Observación relativa a los registros estadísticos.

Se apunta que no se determinan los efectos que tiene la declaración de un registro como de utilidad estadística. Sin embargo, a ello se refiere expresamente el artículo 35.2 del borrador, que dispone la necesidad de que se adecuen a los requisitos y normas técnicas que los hagan viables para su utilización con fines estadísticos y en los términos que se indiquen en los instrumentos de planificación (Plan o Programa Estadístico), que son los medios para efectuar tal declaración, como dispone el artículo 35.1 del borrador.

Es la alternativa más razonable porque sólo cuando se determine qué utilidad estadística pueden tener los datos que esos registros incorporan se podrán concretar las medidas específicas de adecuación, que deberá fijar el plan o programa correspondiente.

10. Observación al artículo 49.

Sobre este precepto se indica que no se regula procedimiento concreto, plazo para resolver y sentido del silencio, y se considera conveniente su regulación de manera expresa.

El artículo 49 del borrador regula la posibilidad que se brinda a la Universidad de Zaragoza, las entidades locales aragonesas y el resto de corporaciones de derecho público de Aragón, de solicitar que determinadas operaciones estadísticas que vayan a realizar sean incluidas en el Plan Estadístico de Aragón, cuya aprobación se lleva a cabo a través de una norma con rango de ley.

Por tanto, la solicitud que se regula en ese precepto no persigue una autorización o aprobación para que esas entidades puedan realizar alguna operación o actividad estadística concreta (algo para lo que el Consejero competente en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Aragón carece de competencia). Dicha operación podrá realizarse en todo caso por la autoridad administrativa correspondiente en uso de sus competencias, pero sin los beneficios que podría suponer su inclusión en el Plan Estadístico.

En definitiva, la solicitud que se regula en ese párrafo consiste en una petición para que, en uso de la competencia para iniciar la elaboración del anteproyecto de ley que corresponde al consejero competente en materia de estadística para fines de la Comunidad Autónoma, se incluyan las actividades estadísticas correspondientes en el anteproyecto. La ventaja que ofrece su inclusión en el Plan Estadístico de Aragón consiste, principalmente, en la posibilidad de que, a través de este y por su aprobación mediante ley, sea posible la exigencia de datos a los informantes con carácter obligatorio.

Se considera que la inclusión en el Plan de las operaciones estadísticas que así se soliciten queda integrada en el deber de colaboración que se regula en el artículo 141.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Por tanto, es difícil contemplar una negativa por parte del órgano autonómico a la inclusión de esas operaciones en el Plan. A este respecto, en documentos anteriores del borrador se regulaba la obligación de incorporar esas obligaciones en el anteproyecto de ley salvo que no cumpliesen con las exigencias o requisitos de la propia ley estadística (por ejemplo en cuanto a las garantías del secreto estadístico o los derechos de los informantes), opción cuya inclusión podría valorarse de nuevo.

11. Observaciones al régimen sancionador.

Se considera que el régimen sancionador es incompleto al no contemplarse los criterios de graduación de las sanciones. Sin embargo, estos aparecen regulados en el artículo 58.5 del borrador, que se ajusta en su redacción a las exigencias de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto a que la competencia para la imposición de las sanciones no se efectúa en atención a la tipificación de las infracciones como leves, graves o muy graves, efectivamente es así porque la propuesta del borrador se efectúa siguiendo la pauta prevista en la DA 7ª del Texto Refundido de la Ley de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Según ese precepto, la competencia para la

imposición de sanciones por importe de hasta 30.000 euros corresponde a los Directores Generales. Si en un momento determinado se optó por este criterio de regularización de la competencia para sancionar, parece oportuno mantenerlo, y puesto que la sanción máxima a imponer según el borrador, es de 30.000 euros, la competencia corresponde en todo caso a los directores generales, según se detalla en el artículo 59.1 del borrador.

12. Observación relativa a la divulgación de resultados.

Se sugiere en el informe que se regule de alguna manera la divulgación de los resultados de la actividad estadística. Esto se hace en el artículo 32.4.d).9º, que al regular los programas de actuación estadística obliga a que para cada una de las actividades estadísticas que contemple se detallen los criterios de divulgación de los resultados.



Zaragoza, a 13 de septiembre de 2017

Consta la firma

Luis Fernando Lanaspá Santolaria
Director General de Economía