

LA ORGANIZACIÓN DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA

Situación actual y propuestas de mejora

Jesús Arango Fernández

Andrés Arroyo Pérez

José Ramón Cancelo de la Torre

José Miguel Casas Sánchez

José Ignacio García Ramos

Antonio Pascual Acosta

Diciembre de 2005

El equipo redactor quiere dejar constancia expresa de su agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que con su valiosa colaboración, tanto por la documentación facilitada como por las opiniones manifestadas, han contribuido a la realización de este informe.

ÍNDICE

<u>Contenido</u>	<u>Página</u>
1. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA	5
1. 1. Antecedentes	5
1. 2. Contenido del informe	7
2. MÉTODO DE TRABAJO	9
2. 1. Cuestionarios utilizados	9
2. 2. Base de Datos de Almacenamiento de Operaciones Estadísticas (ALOE)	11
2. 3. Entrevistas y reuniones	13
2. 4. Otra documentación utilizada	15
2. 5. Respuestas a los cuestionarios y cumplimentación de la base de datos ALOE	15
2. 6. Órganos estadísticos de las comunidades autónomas	16
3. LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA	19
3. 1. La estadística en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la legislación estatal y autonómica	19
3. 2. La estadística en la administración central	35
3. 2. 1. Instituto Nacional de Estadística	36
3. 2. 2. Otros servicios estadísticos de la administración central	37
3. 2. 3. Consejo Superior de Estadística	39
3. 2. 4. Comisión Interministerial de Estadística	40
3. 2. 5. Comité Interterritorial de Estadística	40
3. 3. La estadística en las comunidades autónomas	41
3. 3. 1. La organización estadística en las comunidades autónomas	42
3. 3. 2. Relaciones entre los órganos estadísticos	45
3. 4. La estadística estatal y los organismos internacionales	49
4. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA	59
4. 1. Planteamiento general del capítulo	59
4. 2. La estadística pública española según algunos de sus principales responsables	61
4. 2. 1. Coordinación	63
4. 2. 2. Planificación	68
4. 2. 3. Recursos	70
4. 2. 4. Fuentes de información	73
4. 2. 5. Producción	83
4. 2. 6. Difusión y comunicación de resultados	87
4. 3. El estado actual de la estadística pública española: la valoración del equipo redactor	88
4. 3. 1. Aspectos generales	89

4. 3. 2. Coordinación	92
4. 3. 3. Planificación	95
4. 3. 4. Las nuevas demandas de información	97
4. 3. 5. Fuentes de información	99
4. 3. 6. Difusión de la producción estadística	103
5. LINEAS MAESTRAS PARA LA REFORMA DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA	105
5. 1. Planteamiento del capítulo	105
5. 2. Principios generales y etapas del proceso	108
5. 3. Medidas a adoptar en el marco institucional vigente	112
5. 3. 1. Aspectos institucionales	112
5. 3. 2. Coordinación	114
5. 3. 3. Planificación	121
5. 3. 4. Fuentes de información	123
5. 3. 5. Recogida de información	129
5. 3. 6. Producción	130
5. 3. 7. Recursos	131
5. 3. 8. Difusión	132
5. 4. Una propuesta para crear un nuevo Sistema Estadístico Público Estatal	134
5. 4. 1. Consideraciones generales en relación con la propuesta	134
5. 4. 2. Tipología de órganos contemplados en la propuesta de Sistema Estadístico Público Estatal	136
5. 4. 3. Otros elementos relevantes del nuevo Sistema Estadístico Público Estatal	144
5. 4. 4. Principales perfiles de la propuesta del nuevo Sistema Estadístico Público Estatal	149

1. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA

1. 1. Antecedentes

El Comité Interterritorial de Estadística (CITE) en su sesión del día 9 de septiembre de 2004 abordó, en el punto octavo del orden del día, una reflexión sobre el futuro de la coordinación en materia de estadística oficial entre la administración central y la administración autonómica.

En palabras de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística (INE): “Si tenemos en cuenta que en los quince años de vigencia de la Ley de la Función Estadística Pública se ha producido un importante desarrollo de los órganos estadísticos de las comunidades autónomas, como respuesta a las necesidades de información derivadas de la consolidación de la estructura autonómica del Estado, y a ello le unimos la creciente demanda de la Unión Europea de estadísticas armonizadas sujetas a unos calendarios exigentes y el notable desarrollo tecnológico producido en la recogida y procesamiento de la información, que permite y alimenta una mayor producción y difusión de las estadísticas, nos encontramos con las circunstancias necesarias para hacer un análisis de la situación y del marco legal en que nos movemos, así como para reflexionar sobre los principios en que debería basarse el Sistema Estadístico en el futuro”.

Se trataba, por tanto, de hacer un análisis que tuviese en cuenta la integración de la actividad estadística en la estructura político-administrativa del Estado, la delimitación de competencias entre los servicios estatales y autonómicos y las modalidades de coordinación, planificación y colaboración entre los mismos.

Para llevar a cabo dicha reflexión se acuerda, en esta misma reunión, la creación de una Ponencia de Trabajo formada por diecisiete vocales, ocho de ellos en representación de la administración central y del Banco de España, otros ocho en representación de las comunidades autónomas y uno representando a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). La composición de dicha Ponencia quedó configurada por los miembros siguientes:

- Un representante del órgano estadístico de cada una de las comunidades autónomas siguientes: Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y País Vasco.
- Un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Economía y Hacienda; Administraciones Públicas; Agricultura, Pesca y Alimentación; Educación y Ciencia; Sanidad y Consumo.

- Un representante del Banco de España.
- Un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- Dos representantes del Instituto Nacional de Estadística.

Asimismo, se acordó que la Ponencia de Trabajo estaría asistida por un reducido grupo de expertos.

La representación del Instituto Nacional de Estadística recae en su Presidenta y en el Jefe del Gabinete de la Presidencia y de Coordinación y Planificación Estadística, que reglamentariamente ostentan la Presidencia y la Secretaría General del Comité Interterritorial de Estadística (CITE), y que desempeñarán la misma función en la Ponencia de Trabajo.

Como objetivos de la Ponencia se propusieron los siguientes:

- Analizar la situación actual del conjunto del Sistema Estadístico Español y establecer un diagnóstico con relación a su adecuación a la organización actual del Estado y a nuestra pertenencia a la Unión Europea.
- Establecer propuestas de adecuación del marco legislativo a la nueva estructura, necesidades y obligaciones del Sistema Estadístico.
- Analizar los principios que deben orientar la coordinación de la planificación de la actividad estadística en el conjunto del sistema estadístico estatal y proponer modalidades concretas para la elaboración del Plan Estadístico Nacional y de los planes de las comunidades autónomas.

Con fecha 7 de octubre de 2004 en la sede del Instituto Nacional de Estadística (INE) se reúne por primera vez la citada Ponencia. En dicha sesión se plantea, en el punto tercero del orden del día, la selección de los componentes del grupo de expertos y previamente en el punto número dos la propuesta de tareas a realizar por los mismos.

Con fecha 28 de octubre de 2004 se reúne, en la sede del Instituto Nacional de Estadística, la Secretaría de la Ponencia con los Expertos designados al objeto de informarles del acuerdo tomado por el Pleno del Comité Interterritorial de Estadística (CITE) en su sesión de 9 de septiembre de 2004. En esta reunión, los expertos manifestaron su abierta disposición a colaborar en las tareas encomendadas, recibiendo los primeros textos legales y documentación sobre el Sistema Estadístico.

Posteriormente la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística, con fecha 15 de noviembre de 2004 y en calidad de Presidenta del Comité Interterritorial de Estadística y de su Ponencia de Trabajo para el

Estudio y Análisis del Funcionamiento y Estructura del Sistema Estadístico Español y, a propuesta de la misma, nombra a los miembros del grupo de expertos que deberán apoyar a la citada Ponencia en el cumplimiento de los objetivos que le han sido encomendados por Acuerdo del Comité Interterritorial de Estadística (CITE) en su sesión plenaria de 9 de septiembre de 2004.

El 25 de noviembre de 2004 se reúne la Ponencia de Trabajo del CITE sobre el Sistema Estadístico Español a la que asisten por primera vez el grupo de expertos, en la que se establece el primer contacto e intercambio de opiniones entre éstos y los componentes de la Ponencia de Trabajo. Se realiza una propuesta de los trabajos a desarrollar por los expertos para cubrir los objetivos del acuerdo antes mencionado. Tales objetivos se concretan en el convenio que se suscribe entre el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Universidad de Alcalá de Henares para llevar a cabo el encargo al grupo de expertos:

- Análisis de la situación actual del conjunto del Sistema Estadístico Español y el establecimiento de un diagnóstico con relación a su adecuación a la organización actual del Estado y a nuestra pertenencia a la Unión Europea.
- Análisis de los principios que deben orientar la coordinación de la planificación de la actividad estadística en el conjunto del sistema estatal y propuesta de modalidades concretas para la elaboración del Plan Estadístico Nacional y de los planes de las comunidades autónomas.

En la estipulación séptima del citado convenio se establece el 31 de diciembre de 2005 como fecha límite para la entrega de los trabajos encargados.

1. 2. Contenido del informe

El informe trata de recoger la posición consensuada de los miembros del Grupo sobre la estructura y funcionamiento del sistema estadístico español, así como las posibles acciones a emprender para su mejora y progresiva integración.

El informe presenta un doble enfoque. Por un lado, está la perspectiva descriptiva del funcionamiento de la organización de la estadística pública en España, en la que se trata de reflejar las opiniones mayoritarias de los propios actores del sistema, recogidas y analizadas por los miembros del equipo redactor del informe a partir de las entrevistas y cuestionarios realizados. Por otro, presenta el enfoque normativo en el que se incluyen las propuestas que los miembros del Grupo han sido capaces de consensuar como recomendaciones a seguir con el objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de la producción estadística española.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el informe se estructura en cinco capítulos y un anexo. En el primer capítulo se aborda una breve descripción de los antecedentes que han dado lugar a este informe y esta descripción general del mismo.

En el capítulo segundo se describe el método de trabajo seguido y las fuentes de información utilizadas: cuestionarios, bases de datos y entrevistas celebradas.

El capítulo tercero está dedicado a una revisión de la organización estadística en España, tanto desde la perspectiva de la administración central como desde la de las diferentes comunidades autónomas. Asimismo, en este capítulo también se incluye una referencia a las relaciones del Instituto Nacional de Estadística con Eurostat y otros organismos estadísticos de ámbito internacional.

El capítulo cuarto está dedicado al análisis del funcionamiento de la estadística pública en España. Este capítulo está organizado en dos grandes apartados. En un primer apartado se recoge un resumen de las opiniones manifestadas por los diversos responsables de los organismos estadísticos que han sido consultados. La segunda parte del capítulo cuarto recoge el diagnóstico de los autores del informe acerca de la situación de la estadística pública en España.

Finalmente, el capítulo quinto incluye un conjunto de consideraciones de carácter general sobre las posibles mejoras a introducir en la organización estadística. Estas recomendaciones se complementan con un listado de acciones a desarrollar y con la descripción del sistema estadístico público estatal que se propone como modelo a futuro.

El informe se completa con un anexo en el que se incluye un conjunto de informaciones manejadas en la elaboración del mismo: modelos de cuestionarios utilizados, listado de fuentes de información manejadas, resumen de las diferentes normativas en materia estadística, listado de convenios de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y las comunidades autónomas, características de algunos sistemas estadísticos y cuadros de resultados de la base de datos de Almacenamiento de Operaciones Estadísticas (ALOE) que se describe posteriormente.

2. MÉTODO DE TRABAJO

El encargo realizado por parte del Comité Interterritorial de Estadística (CITE) al grupo de expertos de un análisis del funcionamiento y estructura del sistema estadístico español, planteó al equipo redactor de este informe la necesidad de abordar como primera tarea la cuestión de las fuentes de información a utilizar en la elaboración de dicho informe.

Más allá de la percepción y conocimiento que cada uno de los miembros del equipo redactor de este informe tenía -desde las diferentes perspectivas de gestor, usuario, técnico o investigador- de las características de la organización estadística en España, se creyó conveniente recopilar un conjunto de informaciones acerca de los principales rasgos que caracterizan a la producción de la estadística pública en nuestro país.

Teniendo en cuenta que se trata de un conjunto muy diverso en cuanto a medios, actividad y organización, se pensó que la primera tarea a desarrollar era la de recoger un conjunto de informaciones que permitiesen conocer la situación actual de las diferentes comunidades autónomas y de los principales organismos de la administración central en materia de organización estadística.

Por tanto, los primeros trabajos del equipo redactor de este informe se centraron en la elaboración del diseño y contenidos de los cuestionarios a utilizar, así como en perfilar los campos y registros a incluir en la base de datos que reflejase la actividad desarrollada por los diferentes componentes del sistema estadístico. Una vez concluida esta tarea de diseño de cuestionarios y de la base de datos, se procedió a remitirlos para su cumplimentación a los organismos mencionados en el párrafo anterior y se programaron una serie de entrevistas con responsables de los mismos.

En los párrafos siguientes se describen y comentan las principales fuentes de información manejadas para la elaboración del informe, así como el calendario de las reuniones y entrevistas llevadas a cabo por los miembros del equipo redactor del informe con responsables de los principales organismos productores de estadística pública.

2. 1. Cuestionarios utilizados

Con el fin de poder inventariar la normativa y organización que caracteriza a la producción de estadística pública se plantearon un conjunto de seis preguntas que se incluyeron en el denominado "*Cuestionario de síntesis normativa en materia estadística*", que aparece recogido en el Anexo nº 1.

Las seis preguntas incluidas en este cuestionario se refieren a cuestiones tales como el orden cronológico de las diferentes normas sobre creación, funciones y competencias que tiene cada comunidad autónoma en materia estadística; el organigrama y la línea de dependencia de la organización estadística autonómica; las referencias que aparecen en el Estatuto de Autonomía en materia estadística y sus competencias; los objetivos principales que se pretenden alcanzar con la normativa en materia estadística; las referencias a una posible colaboración entre las corporaciones locales y los órganos estadísticos autonómicos y, por último, si en la normativa estadística de la comunidad autónoma se hace referencia a un sistema normalizado y homogéneo.

El segundo cuestionario utilizado para la recogida de información acerca del estado actual del sistema estadístico español y las medidas necesarias para su mejora es el denominado “*Cuestionario opinático*”. Este cuestionario presenta dos versiones: una para las comunidades autónomas (ver Anexo nº 2) y otra para los ministerios y otros órganos estadísticos de la administración central (ver Anexo nº 3).

La versión de este cuestionario destinada a las comunidades autónomas consta de 16 preguntas, en las que se solicita, entre otras, la opinión acerca de los procedimientos de coordinación utilizados, grado de integración del sistema estadístico, duplicidades, comparabilidad de los datos, representatividad de las muestras, participación de las comunidades autónomas en la elaboración de la metodología, armonización de metodologías, diseño de cuestionarios, coordinación de calendarios, política de difusión y procedimientos, planificación conjunta de operaciones, funcionamiento del Comité Interterritorial de Estadística (CITE), representación ante Eurostat, exigencia a las unidades informantes, función de los registros administrativos, posibles conflictos de competencias y, finalmente, información solicitada y recibida del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por otra parte, el cuestionario remitido a los organismos de la administración central incluía 22 preguntas, de las que la gran mayoría eran similares a las incluidas en el cuestionario autonómico. Únicamente se añadieron algunas cuestiones relativas a la valoración de sus relaciones y coordinación de las actuaciones con el instituto de estadística autonómico y con los demás órganos estadísticos autonómicos.

El tercer cuestionario utilizado para recabar información sobre la organización estadística fue el denominado como *Grafo_Test*. Este cuestionario pretendía recoger en siete epígrafes información sistematizada acerca del marco normativo autonómico en materia estadística, órganos estadísticos, personal, presupuestos, grado de participación en el Plan Estadístico Nacional (PEN), actuaciones en el

ámbito estadístico autonómico y grado de externalización de la actividad estadística (ver Anexo nº 4).

En el caso de los órganos de la administración central, el cuestionario Grafo_Test se adaptó a sus características, eliminando las referencias al marco normativo e incorporando un epígrafe sobre la participación de las comunidades autónomas en operaciones estadísticas del PEN 2001-2004 de interés para cada Ministerio (ver Anexo nº 5).

Estos tres tipos de cuestionarios, comentados en los párrafos anteriores, fueron remitidos a las comunidades autónomas y a los órganos estadísticos de la administración central con unas instrucciones aclaratorias sobre su contenido. El plazo dado para su cumplimentación, después de varias prorrogas, fue la segunda quincena del pasado mes de julio.

2. 2. Base de Datos de Almacenamiento de Operaciones Estadísticas (ALOE)

Un sistema estadístico debe contar con un inventario de todas las operaciones estadísticas que se contemplan en su planificación. En este sentido, deben de conocerse las características fundamentales de cada operación estadística, las responsabilidades que cada parte del sistema asume de ellas y las posibles colaboraciones previstas entre las distintas partes para la ejecución de lo planificado.

En España existen planes estadísticos en la administración central y en muchas de las comunidades autónomas (ver capítulo 3). Sin embargo, los distintos planes están elaborados con el impulso y la coordinación de los respectivos órganos estadísticos existentes en cada ámbito territorial, con un marco normativo propio y sin que, necesariamente, se tenga en cuenta una visión global de la producción estadística que se realiza en el conjunto del país. Así pues, los distintos planes estadísticos constituyen documentos independientes que no están integrados en un único diseño, contenido y soporte.

Por todo ello, desde un principio el equipo redactor de este informe se planteó la necesidad de contar con un inventario digitalizado de todas las operaciones estadísticas, que incluyese tanto a las del sistema estadístico de la administración central (INE, Banco de España y ministerios), como a las que realizan los diferentes sistemas estadísticos de las comunidades autónomas. Con ello se esperaba poder elaborar una única base de datos con el máximo de información posible sobre las planificaciones estadísticas de la administración central y de las distintas comunidades autónomas que poseyeran un plan estadístico aprobado o un inventario de las operaciones estadísticas que realizarán.

En este sentido, y con el objetivo de conocer en detalle la actividad desarrollada por cada uno de los componentes de la organización estadística española, se decidió poner en marcha un sistema de Almacenamiento de Operaciones Estadísticas (ALOE). Los objetivos que perseguía la base de datos ALOE eran los siguientes:

- Crear una base de datos de todas las operaciones contempladas en las distintas planificaciones estadísticas existentes en la administración central y en las comunidades autónomas.
- Incorporar a tal base el inventario de operaciones de aquellas comunidades autónomas que, sin tener plan estadístico propio aprobado, pudiesen aportarlo.
- Permitir que cada comunidad autónoma pudiese grabar la información de las operaciones contempladas en su planificación estadística, o inventario, poniéndolas en relación con el Inventario de Operaciones Estadísticas de la administración central actualizado a 1 de enero de 2005
- Establecer, a través del diseño, mecanismos que permitiesen analizar, entre otras cuestiones, las colaboraciones existentes en el campo de la producción entre los distintos órganos estadísticos, las posibles duplicidades que pudiesen producirse, los sectores de actividad estadística más importantes, así como aquellos otros en los que se detectan las mayores carencias.

Para ello se procedió a elaborar un primer documento, denominado *Análisis de Sistemas de Información* (ASI) que recogía el diseño conceptual de la base de datos ALOE. Dicho documento, que se incluye como Anexo nº 6, recoge el modelo lógico de datos (diagramas, relación y descripción de entidades), el esquema específico de datos y las posibles interfaces del usuario. El documento se cierra con una serie de anexos en los que se incluyen diferentes codificaciones.

Para el desarrollo del software se plantearon dos posibles opciones. La primera a implantar en un entorno PC, que se instalase en cada una de las comunidades autónomas; la segunda, que fue la que finalmente se adoptó, la aplicación rodaría en un entorno web que permitiese el acceso a la misma desde cada comunidad autónoma a través de un servidor ubicado en el INE. El software se montó con el apoyo del equipo informático del INE. La dirección de acceso a la aplicación es: <http://aloe.ine.es/>.

Después de diversas vicisitudes ocurridas en el desarrollo y puesta en marcha de la aplicación informática, el día 2 de junio se celebró en la sede del INE una reunión con todas las comunidades autónomas para presentar el software ALOE, describir su funcionamiento, forma de grabar la información y soporte que se podía ofrecer. La mayoría de las

comunidades autónomas enviaron a la reunión personas de sus órganos estadísticos para poder responsabilizarse de la posterior grabación de los datos correspondientes a su comunidad.

Así pues, en la creación de la base de datos ALOE se ha contado con la ayuda inestimable de todas las comunidades autónomas que han decidido y podido grabar la información de las operaciones estadísticas que llevan a cabo. Sin embargo, algunas comunidades autónomas no llegaron a materializar la grabación porque consideraban que las operaciones estadísticas de su ámbito territorial no se encontraban recogidas y normalizadas con la información que se requería; en otros casos, como el del Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT), el motivo de no abordar la grabación fue el de estar pendientes de la aprobación de un nuevo plan estadístico.

Por otra parte, señalar que el 13 de junio, el responsable del programa ALOE en el INE remitió la clave de acceso, al sistema de grabación de operaciones estadísticas, con la que cada comunidad autónoma podía seleccionar su ámbito y entrar con la contraseña que se proporcionó a cada organismo.

Asimismo, se diseñó un software para consulta rápida de la información grabada. Se pueden consultar las operaciones por tipo (totales de operaciones grabadas, las participadas, las paralelas y las propias) y organismo, en la siguiente dirección: <http://aloe.ine.es/tablas.php>.

2. 3. Entrevistas y reuniones

Además de la recogida de información a través de los cuestionarios descrita en el epígrafe anterior, el equipo redactor de este informe se planteó mantener diversas reuniones y entrevistas con cada una de las partes que componen la organización estadística española. A este respecto, en la primera reunión que se mantuvo con el conjunto de las comunidades autónomas en diciembre de 2004 se acordó que, además de la remisión de los correspondientes cuestionarios, se mantendría una reunión con cada uno de los responsables de los servicios autonómicos de estadística.

En igual sentido se trasladó al Instituto Nacional de Estadística el propósito de conocer, de forma directa, las posiciones y planteamientos sobre el funcionamiento de la organización estadística por parte de su equipo directivo. Asimismo, se pensó que estas entrevistas se deberían ampliar a otros órganos productores de estadísticas de la administración central, tales como el Banco de España y algunos ministerios.

En definitiva, se trataría de realizar un delphi con los principales responsables acerca de las principales fortalezas y debilidades de la actual organización estadística española.

Con el fin de que estas entrevistas resultaran verdaderamente útiles para el fin perseguido, por parte del equipo redactor de este informe se acordó comentar al principio de cada reunión que las opiniones manifestadas por los entrevistados únicamente se utilizarían de forma confidencial y anónima para la elaboración del informe encargado.

Teniendo como referencia las cuestiones anteriores, se programó un calendario de reuniones, que después de varias modificaciones, se concretó en la serie de entrevistas que el equipo redactor de este informe mantuvo con responsables de los diferentes órganos del sistema estadístico y que se recogen a continuación:

- 28 de octubre de 2004 en Madrid con la Presidencia del INE para la comunicación formal del nombramiento como miembros del grupo de expertos.
- 24 de noviembre de 2004 en Madrid con la Ponencia de Trabajo del CITE.
- 15 de diciembre de 2004 en Avilés con las comunidades autónomas.
- 3 de marzo de 2005 en Vitoria-Gasteiz con las comunidades autónomas de Cantabria, Navarra y País Vasco.
- 18 de marzo de 2005 en Madrid con el equipo directivo del Instituto Nacional de Estadística.
- 31 de marzo de 2005 en Santiago de Compostela con las comunidades autónomas de Asturias, Castilla y León y Galicia.
- 27-28 de abril de 2005 en Barcelona con las comunidades autónomas de Aragón, Baleares y Cataluña.
- 12 de mayo de 2005 en Madrid con las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Canarias, La Rioja y Madrid.
- 1 de junio de 2005 en Madrid con la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana.
- 2 de junio de 2005 en Madrid con las comunidades autónomas para explicación de la base de datos ALOE.
- 9 de junio de 2005 en Madrid con el Ministerio de Fomento, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- 17 de junio de 2005 en Sevilla con las comunidades autónomas de Extremadura y Andalucía.
- 27 de junio de 2005 en Madrid con el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación y Ciencia y Banco de España.

- 28 de junio de 2005 en Madrid con el Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Medio Ambiente, Subdirección de Relaciones Internacionales del Instituto Nacional de Estadística (INE) e Instituto de Estudios Fiscales.
- 13 de septiembre de 2005 en Madrid con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Una vez concluido el proceso, se puede afirmar que el desarrollo de cada una de estas reuniones resultó de gran utilidad para conocer de primera mano las valoraciones y planteamientos que cada responsable tenía sobre el funcionamiento de la organización estadística española y las posibles mejoras a introducir.

2. 4. Otra documentación utilizada

Además de la información recopilada a través de los cuestionarios remitidos a los principales agentes de la organización estadística española y de las entrevistas mantenidas con cada uno de ellos, el equipo redactor de este informe ha utilizado una amplia documentación sobre la estructura y funcionamiento de la organización estadística en otros países y en la Unión Europea.

Asimismo, se han utilizado otros documentos de referencia como son la tercera versión del manual de las Naciones Unidas sobre la organización de una oficina estadística y el recientemente aprobado código de buenas prácticas en las estadísticas europeas. Por otra parte, la web ha sido también una fuente de información importante para conocer la situación actual, especialmente en el caso de las comunidades autónomas.

En el Anexo nº 7 se presenta una relación detallada de los principales documentos y direcciones web utilizadas como fuentes de información en la elaboración del presente informe.

2. 5. Respuestas a los cuestionarios y cumplimentación de la base de datos ALOE

Los cuestionarios utilizados, cuya descripción se ha realizado en el apartado 2.1, fueron remitidos a todas las comunidades autónomas y a los distintos organismos de la administración central que fueron entrevistados y cuya relación se ha indicado anteriormente. En el Cuadro nº 1 se ofrece un resumen de los niveles de respuesta para cada uno de los cuestionarios: Opinático, Grafo_Test y Síntesis Normativa.

Asimismo, en el citado cuadro también se incluye una relación de las comunidades autónomas que han procedido a cumplimentar, en mayor o menor grado, la base de datos ALOE.

Los ministerios y demás organismos de la administración central que llevan a cabo algún tipo de operación estadística no han tenido que cumplimentar ni la base de datos ALOE, pues se partía del Inventario de Operaciones Estadísticas de la administración central, ni el cuestionario de síntesis normativa, pues está información la facilitó el Instituto Nacional de Estadística.

Como se puede apreciar en el Cuadro nº 1, las respuestas recibidas se pueden resumir de la forma siguiente: 22 cuestionarios opináticos; 14 cuestionarios Grafo_Test y 17 cuestionarios referidos a la síntesis normativa. Por último, señalar que 11 comunidades autónomas han cumplimentado la base de datos ALOE.

Cuadro nº 1.- Respuestas a los cuestionarios y cumplimentación de la base de datos ALOE

Nº	Entidad	Opinático	Grafo Test	Síntesis Normativa	Base Datos
1	Andalucía	SI	SI	SI	SI
2	Aragón	NO	SI	SI	SI
3	Asturias (Principado de)	SI	NO	SI	SI
4	Balears Illes	SI	SI	SI	SI
5	Canarias	SI	SI	SI	SI
6	Cantabria	SI	NO	SI	NO
7	Castilla y León	SI	NO	SI	SI
8	Castilla-La Mancha	SI	SI	SI	SI
9	Cataluña	SI	NO	SI	NO
10	Comunidad Valenciana	SI	SI	SI	SI
11	Extremadura	SI	SI	SI	SI
12	Galicia	SI	SI	SI	SI
13	Madrid (Comunidad de)	SI	NO	NO	NO
14	Murcia (Región de)	SI	SI	SI	NO
15	Navarra (Comunidad Foral de)	NO	SI	SI	NO
16	País Vasco	SI	SI	SI	SI
17	Rioja (La)	SI	SI	SI	NO
18	Instituto Nacional de Estadística	SI	-	SI	-
19	Ministerio de Fomento	SI	SI	-	-
20	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	NO	NO	-	-
21	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	NO	NO	-	-
22	Ministerio de la Vivienda	SI	NO	-	-
23	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	NO	NO	-	-
24	Ministerio de Educación y Ciencia	SI	SI	-	-
25	Ministerio de Economía y Hacienda	SI	NO	-	-
26	Ministerio de Medio Ambiente	SI	NO	-	-
27	Instituto de Estudios Fiscales	NO	NO	-	-
28	Banco de España	SI	NO	-	-
29	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)	-	-	-	-
<i>Total</i>		22	14	17	11

(-): No se le pasó el cuestionario o no les correspondía cumplimentar la base de datos

2. 6. Órganos estadísticos de las comunidades autónomas

A lo largo del informe se ha procurado utilizar siempre la misma denominación de las comunidades autónomas. Para ello se ha tomado

como criterio los nombres y ordenación que se incluyen en las tablas estadísticas del Instituto Nacional de Estadística. A este respecto, cabe señalar que la ordenación utilizada por el INE no es siempre la misma: por ejemplo, en las estadísticas referidas a la Encuesta de Población Activa, la Comunidad de Castilla y León figura antes que la de Castilla-La Mancha, mientras que en otras estadísticas, como por ejemplo la del Padrón de Habitantes, ocurre lo contrario. Asimismo, se ha podido observar que las publicaciones estadísticas de algunos departamentos ministeriales incluyen ordenaciones distintas de las comunidades autónomas.

A este respecto, los autores del informe estiman como muy necesario que se establezca una única ordenación de las comunidades autónomas que debería ser adoptada por todas las instituciones de la administración pública. Además, se debería también establecer unas siglas para cada comunidad autónoma de forma similar a como lo hace Eurostat para los diferentes Estados miembros, pues con ello se facilitarían las comparaciones gráficas entre comunidades autónomas y el manejo de tablas estadísticas.

Siguiendo la ordenación más utilizada por el INE, el Cuadro nº 2 recoge la información sobre la denominación de los órganos ejecutivos, legislativos y estadísticos de las diferentes comunidades autónomas.

Cuadro nº 2.- Denominación y órganos de las comunidades autónomas

Nº	Comunidad Autónoma	Órgano Ejecutivo	Órgano Legislativo	Órgano Estadístico
1	Andalucía	Junta de Andalucía	Parlamento de Andalucía	Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)
2	Aragón	Diputación General de Aragón	Cortes de Aragón	Instituto Aragonés de Estadística
3	Asturias (Principado de)	Consejo de Gobierno del Principado de Asturias	Junta General del Principado de Asturias	Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI)
4	Balears (Illes)	Govern de les Illes Balears Gobierno de las Islas Baleares	Parlament de les Illes Balears Parlamento de las Islas Baleares	Institut Balear d'Estadística (IBAE) Instituto Balear de Estadística
5	Canarias	Gobierno de Canarias	Parlamento de Canarias	Instituto Canario de Estadística (ISTAC)
6	Cantabria	Gobierno de Cantabria	Parlamento de Cantabria	Instituto Cántabro de Estadística
7	Castilla y León	Junta de Castilla y León	Las Cortes de Castilla y León	Dirección General de Estadística
8	Castilla-La Mancha	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	Cortes de Castilla-La Mancha	Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha
9	Cataluña	Generalitat de Catalunya Generalitat de Cataluña	Parlament de Catalunya Parlamento de Cataluña	Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) Instituto de Estadística de Cataluña
10	Comunidad Valenciana	Generalitat Valenciana	Corts Valencianes Cortes Valencianas	Institut Valencià d'Estadística (IVE) Instituto Valenciano de Estadística
11	Extremadura	Junta de Extremadura	Asamblea de Extremadura	Servicio de Planificación Estadística y Análisis Económicos
12	Galicia	Xunta de Galicia	Parlamento de Galicia	Instituto Galego de Estadística (IGE)
13	Madrid (Comunidad de)	Gobierno de la Comunidad de Madrid	Asamblea de la Comunidad de Madrid	Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid
14	Murcia (Región de)	Consejo de Gobierno de Murcia	Asamblea Regional de Murcia	Centro Regional de Estadística
15	Navarra (Comunidad Foral de)	Gobierno de Navarra	Parlamento de Navarra	Instituto de Estadística de Navarra
16	País Vasco	Eusko Jaurlaritza Gobierno Vasco	Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco	Euskal Estatistika Erakundea (EUSTAT) Instituto Vasco de Estadística
17	Rioja (La)	Consejo de Gobierno de La Rioja	Parlamento de La Rioja	Servicio de Estadística

3. LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA

3. 1. La estadística en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en la legislación estatal y autonómica

El artículo 149.1 de la Constitución Española dispone que el Estado tiene, entre otras materias, competencia exclusiva en “Estadística para fines estatales”, y en el artículo 148.1, al enumerar las competencias que podían asumir desde un principio todas las comunidades autónomas, no se recoge la materia estadística¹.

Las comunidades autónomas que siguieron para su constitución la vía del artículo 151 o la de la disposición transitoria 2ª podían desde el primer momento, si así se establecía en sus Estatutos, asumir todas las competencias en materia estadística con el único límite de respetar la competencia estatal del artículo 149.1.31ª, antes aludido.

De este modo, los Estatutos de las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra atribuyen a la respectiva comunidad una competencia calificada como “exclusiva” en relación con la estadística. Los términos utilizados no son todos exactamente los mismos pero tienen un fondo común. Así el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco dice que “La comunidad autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva para las siguientes materias: ... 37. Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias” o el artículo 9 del Estatuto de Autonomía para Cataluña dice que “La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 33. Estadística de interés de la Generalidad”.

Por otro lado, las comunidades autónomas que siguieron la vía del artículo 143 no asumieron inicialmente ninguna competencia en esta materia, pero se trataba sólo de una diferencia transitoria pues pasados cinco años desde la aprobación de sus Estatutos, también las comunidades

¹ La palabra estadística aparece por primera vez en un texto constitucional español, en la Constitución de 1812, pues en el artículo 335.7 del capítulo dice: “...tocará a estas Diputaciones Provinciales... formar el censo y la estadística de la provincia”. No ocurre lo mismo con las Constituciones de 1837 y 1845 que no hacen referencia alguna a la estadística y fue mediante el Decreto de 3 de noviembre de 1856 cuando se crea la Comisión de Estadística del Reino. Hasta la nueva Constitución de 1869, y a pesar de los diversos periodos en los que la Constitución de 1845 sufre suspensiones parciales e intentos de nuevas redacciones constitucionales, siempre se mantenía la presencia implícita de la estadística como necesaria en la administración del Estado.

Más información sobre las competencias en materia de estadística pública en nuestro país, aparece en el “Informe sobre las competencias estadísticas del Estado y de las comunidades autónomas” de Rebollo Puig, Manuel e Izquierdo Carrasco, Manuel.

autónomas del artículo 143, modificando éstos, podían tener las mismas competencias que las otras comunidades autónomas, esto es, asumir competencias en materia de estadística con el único límite de respetar la que el artículo 149.1 reserva al Estado. Además, siempre podían - antes y después de esos cinco años- asumir competencias estadísticas si el Estado se las delegaba o transfería en virtud de una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución.

Con carácter general, las comunidades autónomas que se constituyeron por vía del artículo 143, previeron en sus Estatutos que asumirían en el futuro competencias más amplias a las inicialmente contempladas en varias materias, entre ellas la de estadística, ya fuera modificando sus Estatutos o por medio de una ley orgánica de transferencias basada en el artículo 150.2. En general, preveían asumir competencias “exclusivas” sobre estadística.

Así, por Leyes Orgánicas de transferencias dictadas de conformidad con el artículo 150.2 de la Constitución Española, la Comunidad Valenciana y Canarias asumieron competencias superiores a las previstas inicialmente en sus Estatutos, entre ellas la de estadística.

Por otra parte, los Estatutos de Autonomía de la Región de Murcia, Extremadura y La Rioja, atribuyen a las respectivas autonomías capacidad para el desarrollo legislativo y para la ejecución de estadísticas para fines y competencias propias de la comunidad autónoma, dentro del marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca. A la Comunidad de Madrid se le asignan competencias de funciones ejecutivas en las estadísticas para fines de su interés en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado.

Posteriormente, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución, 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 en “estadísticas para fines no estatales”.

La modificación posterior de los Estatutos de Autonomía para convertir en competencia autonómica propia y estatutaria lo que durante unos años sólo se ejerció por transferencia o delegación del Estado, deja hasta este momento la competencia en materia de estadística para las diferentes

comunidades autónomas, en los términos en los que se recoge en el Cuadro nº 3.

Cuadro nº 3.- La competencia estadística en los Estatutos de Autonomía.

CC.AA.	Estadísticas para sus fines y competencias propias dentro del marco legislativo del Estado			Asumen desde el principio competencia exclusiva de			Modificación de Estatutos en 1994	Modificación de Estatutos en 1996 y 1999
	Legislación	Ejecución	Después de 5 años	Estadísticas de interés para las CC.AA.	Estadísticas para sus propios fines	Estadísticas para sus propios fines y competencias	Competencia exclusiva para Estadísticas para fines no estatales	Competencia exclusiva para Estadísticas para fines de la Comunidad
Andalucía					X			
Aragón					X (Respeto Art. 140-149)		X	X
Asturias (Principado de)			X				X	X
Balears (Illes)						X (Coordinación con el Estado)	X	
Canarias				X (Respeto Art.149.1.31)				
Cantabria					X (De acuerdo con la Constitución)		X	
Castilla y León					X (En el marco de la Constitución)		X	X
Castilla-La Mancha					X		X	
Cataluña				X				
Comunidad Valenciana					X			
Extremadura	X						X	
Galicia					X			
Madrid (Comunidad de)		X					X	
Murcia (Región de)	X						X	
Navarra (Comunidad Foral de)				X				
País Vasco						X		
Rioja (La)	X						X	

Nota: Ceuta y Melilla, asumen en sus respectivas Leyes Orgánicas de marzo de 1995, competencia en materia estadística para fines de la Ciudad.

La Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, viene a desarrollar las competencias de la administración central y de las comunidades autónomas en materia de estadística. En su exposición de motivos afirma que las competencias estatales son ilimitadas y plenas “con independencia de las competencias, asimismo plenas, de que disponen las comunidades autónomas para ordenar y realizar las estadísticas que conciernen a sus intereses”.

Según la precitada Ley, estadísticas para fines estatales son todas aquellas que el Gobierno de la Nación decida incluir en el Plan Estadístico Nacional (PEN), así como cualesquiera otras que decida realizar por razones de urgencia sin más requisito que declararlo formalmente y contar con consignación presupuestaria. Este concepto se completa con la aclaración de que pueden ser estadísticas para fines estatales las que tengan “cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico”.

En la misma Ley 12/1989, se atribuye a los servicios estadísticos de los ministerios “la formulación de planes estadísticos sectoriales en materias propias de su departamento”. Además, aunque en la precitada ley los programas estadísticos anuales son sólo ejecución de las previsiones del PEN, ocurre que el propio Plan Estadístico Nacional les confiere mayores posibilidades. Dice, por ejemplo, el actualmente vigente: “El hecho de que determinadas estadísticas no estén incluidas en el Plan 2005-2008 no prejuzga que no se vayan a elaborar en su periodo de vigencia, dado que la voluntad es justamente la contraria. Es decir, estas estadísticas se incluirán en su momento en los correspondientes programas anuales... si se resuelven los problemas que han impedido incluirlas en el PEN 2005-2008”.

Asimismo, en el artículo 3.2, se establece 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.”. En otros artículos habla de “estadísticas de interés exclusivamente autonómico” y en ningún caso esta ley habla de “estadísticas para fines no estatales”.

La Ley 12/1989 conduce a que la administración central y cada comunidad autónoma puedan desarrollar unos servicios y unas actividades estadísticas completas. No sólo eso, sino que, incluso, pueden formar

sistemas cerrados e independientes entre sí y hasta virtualmente impermeables.

De hecho, la exposición de motivos de la citada ley reconoce que “resulta claro que no se ha pretendido llevar a término la regulación de un sistema estadístico general que incluyese la actividad estadística del Estado y de las comunidades autónomas” y añade “la conjunción de toda la actividad estadística pública en un sistema único es algo que escapa a las competencias que la Constitución ha reservado al Estado”.

Lo único que ofrece la Ley 12/1989 son mecanismos de coordinación y cooperación absolutamente voluntarios. Son pues los convenios y otro tipo de acuerdos consensuados los cauces para conseguir, y a ello se refiere este informe más adelante, que la falta de un auténtico sistema estadístico estatal integrado se convierta en ocasiones en una fuente de disfuncionalidad, duplicidades de datos, exceso de carga de respuestas para las unidades informantes, duplicidad del gasto; en suma, de ineficiencias.

Unos años antes de la publicación de la Ley 12/1989, las comunidades autónomas del País Vasco (1986), Cataluña (1987) y Galicia (1988) habían desarrollado ya la competencia exclusiva en el ámbito de la estadística que les otorgaban sus respectivos Estatutos de Autonomía. Sin embargo, no se hace ninguna referencia a esta normativa autonómica en la mencionada Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

En la actualidad todas las comunidades autónomas, salvo la de Aragón² y el Principado de Asturias, han elaborado las correspondientes leyes en materia estadística como desarrollo de las competencias que en esta materia tienen atribuidas en sus Estatutos de Autonomía.

El Cuadro nº 4, que a continuación se incluye, resume el desarrollo legislativo experimentado por la estadística en las diferentes comunidades autónomas; la existencia, en su caso, del plan estadístico con indicación de la vigencia y su aprobación o no por el parlamento respectivo, así como la existencia y vigencia de programas estadísticos, con indicación del órgano de gobierno responsable de su aprobación.

En el citado cuadro se incluyen también los órganos del sistema estadístico de cada comunidad autónoma, la denominación y rango del

² Únicamente se ha aprobado 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.

órgano estadístico con indicación de si tiene atribuida o no, la competencia de coordinación, así como los órganos consultivos y de participación previstos en las respectivas leyes estadísticas.

Cuadro nº 4.-Legislación, planificación y organización de las Comunidades autónomas en materia estadística*.

		ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS (Principado de)
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma	Estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma ³	Estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma ⁴
	LEY ESTADÍSTICA	Ley 4/1989, 12 de diciembre Modificación: Ley 8/2002, de 17 de diciembre ⁵	En trámite de aprobación	
	DESARROLLO LEGISLATIVO	- Ley 6/1993 del Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996 - Ley 4/1998, de 1 de octubre, del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001 - Ley 8/2002, de 17 de diciembre, del Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006 - Decreto 29/2005, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Programa Estadístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2005	Decreto 208/1993 de 7 de diciembre ⁶	
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley	
		Vigencia	Cuatrienal u otra distinta si así lo especifica la Ley, quedando prorrogado cada Plan hasta la entrada en vigor del siguiente	
		Plan Vigente	2003-2006	
	PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	- Anual - Toma como referencia el Plan vigente - Será aprobado por el Consejo de Gobierno		
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	- Las Autorizadas por Consejo de Gobierno por motivos de oportunidad o urgencia - Las realizadas por las Unidades administrativas que tengan un órgano estadístico específico, cumpliendo en todo momento los principios establecidos en la ley que regula la actividad estadística, así como la normativa que la desarrolla, cuidando de manera especial los aspectos relacionados con el intercambio e integridad de la información. Precisarán para su homologación informe técnico del IEA			
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	- Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) - Unidades estadísticas y unidades de producción estadística de las Consejerías, organismos autónomos y demás entidades públicas adscritas a las mismas - Consejo Andaluz de Estadística - Puntos de información estadística de Andalucía	Instituto Aragonés de Estadística	
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) (Organismo Autónomo)	Instituto Aragonés de Estadística (IAE) (Rango de Servicio)	Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e industriales (SADEI) ⁷
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)	Instituto Aragonés de Estadística ⁸	
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo Andaluz de Estadística		

(*) Las notas a las que se hace referencia se encuentran tras la última página de este Cuadro nº 4.

		BALEARS (ILLES)	CANARIAS
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas de interés de la Comunidad Autónoma	Estadísticas de interés de la Comunidad
	LEY ESTADÍSTICA	Ley 3/2002, de 17 de mayo	Ley 1/1991, de 28 de enero
	DESARROLLO LEGISLATIVO		<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 48/1992, de 23 de abril⁹ - Decreto 97/1995, de 26 de abril¹⁰ - Decreto 193/2000, de 2 de octubre¹¹ - Orden de 23 de enero de 2002¹² - Ley 2/2002, de 27 de marzo¹³ - Decreto 66/2005, de 26 de abril¹⁴ - Resolución de 20 de septiembre de 2005¹⁵
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley
		Vigencia	En defecto de lo que expresamente se establezca, cuatrienal
		Plan Vigente	Mediante Ley Será establecida en el Plan, quedando prorrogado hasta la entrada en vigor del siguiente, en caso de no haber aprobado un nuevo Plan al vencimiento del vigente, con la excepción de las operaciones que deban excluirse o incluirse en virtud de plazos o períodos preestablecidos
	PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Anual - Aprobado por Decreto, a propuesta de la Consejería a la que esté adscrito el Instituto de Estadística 	<ul style="list-style-type: none"> - Anual - Aprobado cada año por el Consejero del Departamento al que esté adscrito el Instituto
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	Las autorizadas por Consejo de Gobierno	Las autorizadas por el Gobierno cuando, apreciada su urgencia o necesidad, no resultase operativa la modificación del Plan	
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto de Estadística de las Islas Baleares - Las unidades de las Consejerías, de los Organismos, Entes y/o de las empresas dependientes de ellas que tienen atribuidas competencias estadísticas - Las unidades de los Consejos Insulares y Organismos, de los Entes y/o de las empresas dependientes de ellos, únicamente en el supuesto de que tengan constituido en su seno el correspondiente órgano estadístico específico - Los Ayuntamientos y las mancomunidades de municipios, agrupados o a título individual, así como los Organismos, los Entes y las empresas dependientes de ellos, únicamente en el supuesto de que tengan constituido en su seno el correspondiente órgano estadístico específico - La Comisión Asesora de Estadística. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto Canario de Estadística - Los órganos estadísticos que se constituyan conforme a esta Ley, en el seno de los Departamentos, organismos, entidades o empresas dependientes del Gobierno de Canarias - En su caso, las unidades estadísticas de las entidades locales - El Consejo de Estadística de Canarias
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto Balear de Estadística (IBAE) (Organismo Autónomo)	Instituto Canario de Estadística (ISTAC) (Organismo Autónomo)
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto Balear de Estadística	Instituto Canario de Estadística
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Comisión Asesora de Estadística	Consejo de Estadística de Canarias

		CANTABRIA	CASTILLA Y LEÓN	
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas para fines no estatales	Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma ¹⁶	
	LEY ESTADÍSTICA	Ley 4/2005, de 5 de octubre	Ley 7/2000, de 11 de julio	
	DESARROLLO LEGISLATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 3/1990, de 21 de marzo, de Estadística de Cantabria¹⁷ - Ley 13/1998, de 23 de diciembre¹⁸ - Decreto 3/2005 de 13 de enero¹⁹ - Decreto 8/2005, de 5 de julio²⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 27/2001, de 1 de febrero²¹ - Decreto 27/2002, de 21 de febrero²² - Decreto 57/2002, de 18 de abril²³ - Decreto 138/2002, de 26 de diciembre²⁴ - Decreto 154/2003, de 26 de diciembre²⁵ - Acuerdo 170/2004, de 30 de diciembre²⁶ 	
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley	Mediante Decreto
		Vigencia	Cuatrienal, salvo que la Ley de aprobación establezca otro distinto	Cuatrienal, salvo que en el Plan se establezca otra diferente
		Plan Vigente		2002-2005
	PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Anual - Será aprobado por Decreto a propuesta de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de estadística 	<ul style="list-style-type: none"> - Anual - Será aprobado por Consejo de Gobierno 	
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	Las aprobadas por Consejo de Gobierno, por razones de urgencia, a propuesta de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de estadística	Las aprobadas por Consejo de Gobierno, por razones de urgencia siempre que cuente con consignación presupuestaria y especificando los objetivos, ámbito, forma y los órganos u organismos que han de elaborarlás		
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Cántabro de Estadística - Los órganos que tienen atribuidas competencias estadísticas de las Consejerías y de los organismos públicos o las Sociedades Mercantiles que dependan de aquellas - Los órganos que tienen atribuidas competencias de estadística oficial de las entidades que integran la Admón. Local, y de los organismos, los entes que dependen de aquellos - Los órganos o las dependencias que realizan actividades de estadística oficial sobre datos que hay que obtener en Cantabria o bien referidas a Cantabria de las Universidades, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las otras entidades de derecho público - Los institutos y centros de investigación que realizan actividades de estadística oficial en el territorio de Cantabria por encargo o bien mediante subvención de las instituciones o las entidades anteriormente citadas 	<ul style="list-style-type: none"> - La Dirección General de Estadística - Las unidades estadísticas de las diferentes Consejerías y de las entidades públicas dependientes de la Comunidad - La Comisión de Estadística de Castilla y León - El Consejo Asesor de Estadística de Castilla y León 	
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto Cántabro de Estadística (ICANE) (Organismo Autónomo)	Dirección General de Estadística (Dirección General)	
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto Cántabro de Estadística	Comisión de Estadística de Castilla y León	
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo Cántabro de Estadística	Consejo Asesor de Estadística de Castilla y León	

		CASTILLA LA MANCHA	CATALUÑA	
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas para fines no estatales	Estadísticas de interés de la Generalidad	
	LEY ESTADÍSTICA	Ley 10/2002, de 21 de junio	- Ley 23/1998, de 30 de diciembre - Modificación: Ley 23/2003, de 4 de julio ²⁷	
	DESARROLLO LEGISLATIVO	- Decreto 5/2005, de 18 de enero ²⁸ - Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de enero de 2005 ²⁹	- Ley 14/1987, de 9 de julio, de Estadística de Cataluña - Ley 8/2001, de 14 de junio ³⁰ - Decreto 341/1989, de 11 de diciembre ³¹ - Ley 8/2001, de 14 de junio ³² - Decreto 34/2003, de 21 de enero ³³ - Decreto 467/2004, de 28 de diciembre ³⁴ - Decreto 1/2005, de 11 de enero ³⁵	
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Decreto	Mediante Ley
		Vigencia	Cuatrienal u otra distinta si así lo especifica el Decreto	Cuatrienal
		Plan Vigente	2005-2008	2001-2004
	PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	- Anual - Toma como referencia el Plan vigente - Será aprobado por Consejo de Gobierno	- Anual - Aprobado por el Gobierno a propuesta del Consejero/a de Economía y Finanzas, y se dará cuenta al Parlamento	
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	Las aprobadas por Consejo de Gobierno por motivos de oportunidad o urgencia, por sí o a petición de las Cortes	Las aprobadas por Decreto, a propuesta del Consejero/a de Economía y Finanzas, dando cuenta de ello al Parlamento		
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SIS. TEMA ESTADÍSTICO	- El Instituto de Estadística de Castilla La Mancha - Las unidades de las Consejerías, organismos, entidades o empresas públicas o dependientes de éstos que realicen actividad estadística - La Comisión Regional de Coordinación Estadística - El Consejo Regional de Estadística	- El Instituto de Estadística de Cataluña, que incluye el Consejo Catalán de Estadística - Los órganos que tienen atribuidas competencias estadísticas de los departamentos, y de los organismos autónomos, las entidades de derecho público o las empresas que dependen de aquellos - Los órganos que tienen atribuidas competencias de estadística oficial de los entes locales - Los órganos o las dependencias que realizan actividades de estadística oficial de Universidades, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y otras entidades de derecho público - Los institutos y los centros de investigación universitarios que realizan actividades de estadística oficial por encargo o bien mediante subvención de las instituciones o las entidades anteriores	
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto de Estadística de Castilla La Mancha (Organismo Autónomo)	Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) (Organismo Autónomo)	
	ÓRGANO COORDINADOR	Comisión de Coordinación Estadística	Instituto de Estadística de Cataluña	
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo Regional de Estadística	Consejo Catalán de Estadística	

		COMUNIDAD VALENCIANA	EXTREMADURA
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas de interés de la Generalidad	Estadística para fines de interés de la Comunidad Autónoma
	LEY ESTADÍSTICA	Ley 5/1990, de 7 de junio	Ley 4/2003, de 20 de marzo
	DESARROLLO LEGISLATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 11/1991, de 21 de enero³⁶ - Ley 14/1997, de 26 de diciembre³⁷ - Decreto 65/1998, de 26 de mayo³⁸ - Decreto 36/2000, de 28 de marzo³⁹ - Resolución 179/V sobre el proyecto de Plan valenciano de estadística⁴⁰ 	
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley
		Vigencia	La establecida en el Plan, y en su defecto, cuatrienal
		Plan Vigente	2001-2004
PROGRAMAS ESTADÍSTICOS		<ul style="list-style-type: none"> - Anual - Será aprobado por el Consejo 	<ul style="list-style-type: none"> - Anual - Aprobado por Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de Economía, previo informe del Consejo Superior de Estadística
	ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	Las autorizadas por Consejo de Gobierno, cuando, apreciada su conveniencia y urgencia, no resultase operativa la modificación del Plan	Las autorizadas mediante Decreto por motivos de oportunidad o urgencia debidamente justificados
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	<ul style="list-style-type: none"> - El Instituto Valenciano de Estadística (Comisión Ejecutiva, Director y Consejo Valenciano de Estadística) - Las unidades estadísticas de las Consejerías, Organismos y Empresas dependientes de la Generalidad - Las unidades estadísticas de las Entidades Locales 	<ul style="list-style-type: none"> - La Dirección General orgánicamente competente en materia de Estadística de la Consejería competente en materia de Economía de la Junta de Extremadura - Las unidades de las Consejerías, organismos, entes y empresas dependientes que realicen actividad estadística - El Consejo Superior de Estadística de Extremadura
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto Valenciano de Estadística (IVE) (Organismo Autónomo)	Servicio de Planificación Estadística y Análisis Económico
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto Valenciano de Estadística	Dirección General orgánicamente competente en materia de Estadística de la Consejería competente en materia de Economía
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo Valenciano de Estadística	Consejo Superior de Estadística de Extremadura

		GALICIA	LA RIOJA	
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas para los fines de la Comunidad Autónoma	Estadísticas para fines no estatales	
	LEY ESTADÍSTICA	- Ley 9/1988, de 19 de julio - Modificación: Ley 7/1993, de 24 de mayo - Modificación: Ley 10/2001, de 17 de septiembre	Ley 2/2005, de 1 de marzo	
	DESARROLLO LEGISLATIVO	- Ley 6/1997, de 31 de julio ⁴¹ - Ley 10/2001, de 17 de septiembre ⁴² - Decreto 295/2004, de 25 de noviembre ⁴³		
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley	Mediante Decreto
		Vigencia	Será establecida en el Plan, o en su defecto, la de cuatro años	Máxima de cinco años, quedando prorrogado hasta la entrada en vigor del siguiente
		Plan Vigente	2002-2006	
PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	- Anual - Aprobado por Consejo, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda	- Anual - Aprobado por Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de Estadística		
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	Las autorizadas, con carácter excepcional, mediante Decreto si se apreciase su conveniencia y tras haber transcurrido un año desde la aprobación del plan. De dicho acuerdo habrá de darse cuenta al Parlamento	Las autorizadas mediante Decreto por motivos de oportunidad o urgencia debidamente justificados		
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	- El Instituto Gallego de Estadística - Los órganos estadísticos de las Consejerías - El Consejo Gallego de Estadística	- Instituto de Estadística de La Rioja - Unidades de las Consejerías y organismos públicos y entes instrumentales que realicen actividad estadística - Consejo Superior de Estadística de la Rioja - Unidades de las Entidades Locales, los organismos, entes o empresas dependientes de ellas que realicen actividad estadística de interés regional	
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	El Instituto Gallego de Estadística (IGE) (Organismo Autónomo)	Instituto de Estadística de La Rioja	
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto Gallego de Estadística	Instituto de Estadística de La Rioja	
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo Gallego de Estadística	Consejo Superior de Estadística de La Rioja	

		MADRID (Comunidad De)	MURCIA (Región de)
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas para fines no estatales	Estadísticas para fines no estatales
	LEY ESTADÍSTICA	Ley 12/1995, de 21 de abril	Ley 6/2002, de 25 de junio
	DESARROLLO LEGISLATIVO		- Decreto 127/1984, de 12 de diciembre ⁴⁴ - Decreto 77/1987, de 8 de octubre ⁴⁵
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley
		Vigencia	Cuatrienal u otra distinta si así lo especifica la ley, quedando prorrogado cada Plan hasta la entrada en vigor del siguiente
		Plan Vigente	Mediante Ley
PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	- Anual - Toma como referencia el Plan vigente - Será aprobado por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de la que dependa el órgano de estadística	- Anual - Toma como referencia el Plan vigente - Será aprobado por el Consejo de Gobierno, propuesta de la Consejería de la que dependa el órgano de estadística	
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	- Las autorizadas por Consejo de Gobierno por motivos de oportunidad o urgencia (tendrán consideración de oficiales) - Las realizadas por las unidades administrativas cumpliendo los principios y normas establecidos en la Ley	- Las autorizadas por Consejo de Gobierno por motivos de oportunidad o urgencia (tendrán consideración de oficiales) - Las unidades administrativas cumpliendo los principios y normas establecidos en la Ley y las que las desarrollen y completen	
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	- El Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid - Las unidades de las Consejerías, Organismos o Empresas dependientes de ellas que realicen actividad estadística - El Consejo de Estadística de la Comunidad de Madrid	- El Centro Regional de Estadística de la Región Murcia - Las Unidades de las Consejerías, organismos autónomos, entes y empresas públicas que realicen actividad estadística - El Consejo de Estadística de la Región de Murcia - Las Unidades de las Administraciones locales, los organismos, entes o empresas dependientes de ellas que realicen actividades estadísticas
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid (Dirección General)	Centro Regional de Estadística de la Región de Murcia (Rango de Servicio)
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid ⁴⁶	Centro Regional de Estadística de la Región de Murcia
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo de Estadística de la Comunidad de Madrid	Consejo de Estadística de la Región de Murcia

		NAVARRA (Comunidad Foral)	PAÍS VASCO	
LEGISLACIÓN	COMPETENCIA EXCLUSIVA EN	Estadísticas de interés para Navarra	Estadísticas del País Vasco para sus propios fines y competencias	
	LEY ESTADÍSTICA	Ley Foral 11/1997, de 27 de junio	- Ley 4/1986, de 23 de abril - Modificación: Ley 4/2002, de 27 de marzo ⁴⁷	
	DESARROLLO LEGISLATIVO	Ley Foral 28/2002, de 28 de octubre del Plan de Estadística de Navarra 2003-2006	- Decreto 251/1986, de 25 de noviembre ⁴⁸ - Ley 7/1989, de 6 de octubre ⁴⁹ - Ley 8/1993, de 21 de diciembre ⁵⁰ - Ley 7/1996, de 8 de noviembre ⁵¹ - Ley 4/2002, de 27 de marzo ⁵² - Decreto 321/2003, de 15 de julio ⁵³ - Ley 2/2005, de 17 de febrero ⁵⁴ - Decreto 82/2005, de 12 de abril ⁵⁵	
PLANIFICACIÓN	PLAN ESTADÍSTICO	Aprobación	Mediante Ley Foral	Mediante Ley
		Vigencia	Cuatrienal u otra distinta si así lo especifica la propia Ley Foral, quedando prorrogado cada Plan hasta la entrada en vigor del siguiente	La establecida en el Plan, y en su defecto, cuatrienal
		Plan Vigente	2003-2006	2005-2008
	PROGRAMAS ESTADÍSTICOS	- Anual. - Será por el Gobierno a propuesta del Consejero del Departamento al que esté adscrito el Instituto de Estadística	- Anual - Será aprobado por el Consejo de Gobierno	
ESTADÍSTICAS NO INCLUIDAS EN EL PLAN	Las autorizadas por Decreto Foral por motivos de oportunidad o urgencia (tendrán la consideración de oficiales)	Las realizadas por los Dptos. del Gobierno que dispongan del órgano estadístico específico y deberán ser aprobadas por el Gobierno previo informe preceptivo del Instituto Vasco de Estadística		
ORGANIZACIÓN	ÓRGANOS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO	- El Instituto de Estadística de Navarra - Las unidades de los Departamentos y los organismos, entes o empresas dependientes de ellos, que realicen actividad estadística - El Consejo de Estadística de Navarra	- El Instituto Vasco de Estadística - Departamentos del Gobierno que tuvieren constituido en su seno un órgano estadístico - Diputaciones Forales, únicamente en el supuesto de que tuvieren constituido en su seno su correspondiente órgano estadístico específico - Los Ayuntamientos, agrupados o a título individual, únicamente en el supuesto de que tuvieren constituido en su seno su correspondiente órgano estadístico específico - La Comisión Vasca de Estadística - El Consejo Vasco de Estadística	
	ÓRGANO ESTADÍSTICO Denominación y rango	Instituto de Estadística de Navarra (Dirección General o equivalente)	Instituto Vasco de Estadística (Organismo Autónomo)	
	ÓRGANO COORDINADOR	Instituto de Estadística Navarra	Instituto Vasco de Estadística	
	ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN	Consejo de Estadística de Navarra	- El Consejo Vasco de Estadística - Comisión Vasca de Estadística	

- ³ En coordinación con la general del Estado y con la de las demás Comunidades autónomas.
- ⁴ En coordinación con la general del Estado y con la de las demás Comunidades autónomas.
- ⁵ Ley 8/2002, de 17 de diciembre, del Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006, y de modificación de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- ⁶ 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.
- ⁷ La empresa pública SADEI realiza por encargo del Principado las tareas estadísticas actualmente participada al 70% por el Gobierno del Principado y el resto por las Cámaras y Caja de Asturias.
- ⁸ El órgano estadístico tiene capacidad efectiva de coordinación de la actividad estadística autonómica.
- ⁹ Decreto 48/1992, de 23 de abril por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Instituto Canario de Estadística.
- ¹⁰ Por el que se dispone la elaboración de determinadas estadísticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- ¹¹ Por el que se dispone la elaboración de determinadas estadísticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- ¹² Por el que se desarrolla el Reglamento Orgánico del Instituto Canario de Estadística.
- ¹³ De establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador.
- ¹⁴ Por el que se dispone la elaboración de determinadas estadísticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- ¹⁵ Del Director, que acuerda someter al trámite de audiencia el Anteproyecto de Ley por la que se aprueba el Plan Estadístico de Canarias 2006-2009 y se modifica Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- ¹⁶ En coordinación con la general del Estado y con la de las demás Comunidades autónomas.
- ¹⁷ Esta Ley, en la primera disposición derogatoria de la Ley 4/2005, de 5 de octubre, queda derogada.
- ¹⁸ Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (que crea el Instituto Cántabro de Estadística).
- ¹⁹ Decreto 3/2005 de 13 de enero, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Cántabro de Estadística.
- ²⁰ Decreto 8/2005, de 5 de julio, por el que se crea la estructura orgánica y la relación de puestos de trabajo del Instituto Cántabro de Estadística.
- ²¹ Por el que se regula la constitución, composición, organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Estadística de Castilla y León
- ²² Decreto 27/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.
- ²³ Decreto 57/2002, de 18 de abril, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual 2002 del Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.
- ²⁴ Decreto 138/2002, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual 2003 del Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.
- ²⁵ Decreto 154/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual 2004 del Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.
- ²⁶ Acuerdo 170/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual 2005 del Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.
- ²⁷ Ley 23/2003, de 4 de julio, de modificación de la Ley 23/1998 de estadística de Cataluña, reguladora de la elaboración y publicidad de las encuestas y estudios de opinión de la Generalidad.
- ²⁸ Decreto 5/2005, de 18-01-2005, por el que se aprueba el Plan Regional de Estadística de Castilla-La Mancha 2005-2008.
- ²⁹ Por el que se aprueba el Programa Anual de Estadística 2005.
- ³⁰ Ley 8/2001, de 14 de junio, del Plan Estadístico de Cataluña 2001-2004.
- ³¹ Decreto 341/1989, del 11 de diciembre, de creación del Instituto de Estadística de Cataluña.
- ³² Ley 8/2001, de 14 de junio, del Plan Estadístico de Cataluña 2001-2004.
- ³³ Decreto 34/2003, de 21 de enero, de organización y funcionamiento del Instituto de Estadística de Cataluña.
- ³⁴ Decreto 467/2004, de 28 de diciembre, de aprobación del Programa anual de actuación estadística para 2005.
- ³⁵ Decreto 1/2005, de 11 de enero, por el que se regula la elaboración y la publicidad de los estudios de opinión de la Generalidad de Cataluña.
- ³⁶ Decreto 11/1991, de 21 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Estadística de la Comunidad Valenciana.
- ³⁷ Ley 14/1997, de 26 de diciembre, de medidas de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (creación del Instituto Valenciano de Estadística).
- ³⁸ Decreto 65/1998, de 26 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional del Instituto Valenciano de Estadística.
- ³⁹ Decreto 36/2000, de 28 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el reglamento orgánico y funcional de la entidad autónoma administrativa Instituto Valenciano de Estadística.
- ⁴⁰ Resolución 179/V sobre el proyecto de Plan valenciano de estadística de la Comunidad Valenciana 2001-2004, aprobado por la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda en la reunión celebrada el día 28 de febrero de 2002.
- ⁴¹ La Ley 6/1997, de 31 de julio, del Plan gallego de estadística 1998-2001.
- ⁴² Ley 10/2001, de 17/09, del Plan Gallego de Estadística 2002-2006.
- ⁴³ Decreto 295/2004, do 25 de noviembre, por el que se aprueba el Programa estadístico anual de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2005.
- ⁴⁴ Decreto 127/1984, de 12 de diciembre, por el que se establece la aplicación del secreto estadístico (Creación de la Oficina Regional de Estadística y Documentación).
- ⁴⁵ Decreto 77/1987, de 8 de octubre, de creación del Centro Regional de Estadística de Murcia.
- ⁴⁶ El órgano estadístico tiene capacidad efectiva de coordinación de la actividad estadística autonómica.
- ⁴⁷ Ley 4/2002, de 27 de marzo, por la que se aprueba el Plan Vasco de Estadística 2001/2004, y se modifica la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- ⁴⁸ Decreto 251/1986, de 25 de noviembre, por el que se dispone el comienzo de las actividades del Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística.
- ⁴⁹ Ley 7/1989, de 6 de octubre, por la que se aprueba el Plan Vasco de Estadística 89/92.
- ⁵⁰ Ley 8/1993, de 21 de diciembre, por la que se aprueba el Plan Vasco de Estadística 93/96.
- ⁵¹ Ley 7/1996, de 8 de noviembre, por la que se aprueba el Plan Vasco de Estadística 1997/2000.
- ⁵² Ley 4/2002, de 27 de marzo, por la que se aprueba el Plan Vasco de Estadística 2001/2004, y se modifica la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- ⁵³ Decreto 321/2003, por el que se aprueba el Programa Estadístico anual de 2004.
- ⁵⁴ Ley 2/2005, de 17 de febrero, del Plan Vasco de Estadística 2005-2008.
- ⁵⁵ Decreto 82/2005, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de proyectos técnicos de operaciones estadísticas y se crea el registro de cuestionarios de operaciones estadísticas.

3. 2. La estadística en la administración central

Como ya se comentó en el apartado anterior, en la administración central la actividad estadística está regulada por la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública⁵⁶. Esta administración pública ha de producir por sí misma o en colaboración con otras administraciones públicas, las estadísticas para fines estatales a que se refiere el artículo 149.1.31 de la Constitución y que, según el artículo 9.1 de la Ley de la Función Estadística Pública, son las contenidas en el Plan Estadístico Nacional o las que se aprueban por razones de urgencia, mediante Real Decreto.

La función estadística pública se viene desarrollando en el ámbito de la administración central por los órganos siguientes:

- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Otros servicios estadísticos de la administración central (las unidades de los departamentos ministeriales y de cualesquiera otras entidades públicas dependientes de la misma a las que se haya encomendado dicha función)
- Consejo Superior de Estadística (CSE)

No obstante, y cuando la naturaleza de determinadas estadísticas lo requiere, los servicios estadísticos competentes pueden, y de hecho así sucede, realizar acuerdos, convenios o contratos con particulares o con organismos de la administración del Estado, quienes quedan también obligados al cumplimiento de la toda la normativa legal vigente, especialmente, la Ley 12/1989 anteriormente aludida.

⁵⁶ El comienzo de la estadística oficial en España se confirma con el hecho de que cada vez se demandaba más información numérica por parte de la Administración del Estado, el apoyo inicial del texto constitucional de 1812 y la aprobación del Decreto de 3 de noviembre de 1856, durante el quinto mandato del General Narváez como Presidente del Consejo de Ministros en el reinado de Isabel II, pues mediante dicho decreto se crea la Comisión de Estadística del Reino, compuesta por personas de reconocida capacidad y conocimientos especiales para que se ocupase de la formación de la Estadística General del Reino, abarcando todas las ramas de la Administración Pública del Estado y con facultades para reclamar de las Dependencias del Estado los datos estadísticos pertinentes con el fin de que después de hacer los estudios y análisis oportunos realizaran una publicación con la Estadística General del Reino. El primer trabajo importante que realizó esta Comisión, después de que en abril de 1857 cambiara su nombre por el de Junta de Estadística, fue la realización del Censo de Población que había que hacerlo, según decía la Constitución, pues era de vital importancia para los mecanismos electorales previstos. En septiembre de 1857, la estadística entra como disciplina académica en la Universidad. En 1865 la Junta de Estadística adquiere el rango de Dirección General, y en 1873 se crea el Instituto Geográfico y Estadístico, asumiendo todas las tareas de recogida y tabulación numérica para el Estado; en 1877 se aprueba su reglamento y en 1890 las estadísticas pasan a depender del Ministerio de Fomento, creándose en 1921 el Consejo del Servicio Estadístico, que en 1924 pasa a depender del Ministerio de Trabajo y Previsión, y en 1931 se adscribe al Ministerio de la Presidencia.

El Instituto Nacional de Estadística y los servicios estadísticos ministeriales son los encargados de la realización de aquellos proyectos estadísticos que se les encomiende en el Plan Estadístico Nacional, actuando el Consejo Superior de Estadística como órgano consultivo de los servicios estadísticos de la administración central. De aquí que la organización estadística estatal presente una gran desconcentración sectorial en los organismos especializados, tanto en la concepción como en la ejecución de las operaciones estadísticas, siendo el Plan Estadístico Nacional el que asigna las diferentes actividades estadísticas.

En todo caso el INE se reserva la ejecución de las grandes operaciones estadísticas que requieren la colaboración ciudadana y/o empresarial en general, así como los sistemas integrados de cuentas económicas y de estadísticas demográficas y sociales, mientras que los departamentos ministeriales se ocupan de la elaboración de estadísticas basadas en la explotación de los registros administrativos o ficheros creados para la gestión administrativa de su competencia.

Asimismo, la publicación y difusión de los resultados de las operaciones estadísticas son también responsabilidad de los organismos que las elaboran, sin necesidad de aprobación previa.

3. 2. 1. Instituto Nacional de Estadística

El Instituto Nacional de Estadística (INE) se crea con la Ley de 31 de diciembre de 1945, con rango de Dirección General, siendo su misión inicial la elaboración y perfeccionamiento de las estadísticas demográficas, económicas y sociales existentes, así como la implantación de nuevas estadísticas y la coordinación con los servicios estadísticos de las provincias y municipios.

En 1989 y mediante la Ley de Función Estadística Pública anteriormente citada se transforma en un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que queda adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda y el ejercicio de sus competencias y el desempeño de sus funciones se rige por dicha ley. Con esta nueva naturaleza administrativa se proporciona al INE un régimen jurídico más flexible que el establecido con carácter general para los servicios de la administración central, ya que la complejidad de las operaciones estadísticas requiere que los medios y el personal necesario deban obtenerse con la suficiente agilidad para facilitar al máximo la gestión, garantizando al tiempo la legalidad y control público que, en todo caso, han de presidir el ejercicio de cualquier actividad administrativa.

El Instituto Nacional de Estadística desempeña un papel fundamental en la estadística pública española ya que tiene que realizar la coordinación general de los servicios estadísticos de la administración central del Estado, la vigilancia, control y supervisión de las competencias de los servicios estadísticos estatales, la formulación del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional, la propuesta del sistema normalizado de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas, así como las relaciones en materia estadística con los organismos internacionales y con las oficinas centrales de estadística de países extranjeros.

La estructura orgánica del INE (<http://www.ine.es>) responde a la estructura aprobada en el Real Decreto 508/2001, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística y a los Reales Decretos de modificación, 947/2003, 53/2005 y 759/2005. En este último, se crea la Comisión de Delegados Provinciales del INE y dos nuevas Subdirecciones Generales que se adscriben a cada una de las dos Direcciones Generales existentes.

3. 2. 2. Otros servicios estadísticos de la administración central

También forman parte de la organización estadística de la administración central las unidades estadísticas de los diferentes departamentos ministeriales y de cualesquiera otras entidades públicas dependientes de la misma a las que se haya encomendado la función estadística.

La situación difiere de unos casos a otros, ya que hay unos pocos ministerios que cuentan con una unidad estadística que reúne las condiciones legales exigidas a un servicio estadístico. En estas unidades estadísticas se realizan una buena parte de las operaciones estadísticas del ministerio o bien se coordina la actividad de otras unidades del mismo, ó bien realiza ambas funciones. Por el contrario, hay otros ministerios en los que la actividad estadística está absolutamente dispersa y sin coordinación alguna.

Los servicios estadísticos de los departamentos ministeriales son los responsables de formular los Planes Estadísticos Sectoriales en materias de su departamento, proponer al Instituto Nacional de Estadística las operaciones estadísticas para su inclusión en el Plan Estadístico Nacional y en los programas anuales, colaborar en la formación de directorios para la ejecución de estadísticas, y recopilar los datos de origen administrativo

derivados de la gestión de su departamento para sus fines estadísticos, procediendo a la publicación y difusión de las estadísticas resultantes.

De la misma forma que el Instituto Nacional de Estadística puede recabar datos de los servicios estadísticos de los ministerios con análogas condiciones de protección y preservación del secreto estadístico de los datos personales, los servicios estadísticos de los departamentos ministeriales pueden recabar también del Instituto Nacional de Estadística aquellos datos, archivos y directorios necesarios para el desarrollo de las operaciones estadísticas que tienen encomendadas. Sin embargo, hasta ahora, muy pocas de estas unidades estadísticas cumplen realmente los requisitos exigidos por la Ley 12/1989 para ser consideradas como un verdadero servicio estadístico y poder gozar de autonomía técnica, en los términos anteriormente expuestos, además de tener capacidad para preservar el secreto estadístico⁵⁷.

En este apartado se hace referencia a las unidades de los departamentos ministeriales o de cualquier otra entidad pública que tengan asignada función estadística y en consecuencia, también se considera el Departamento de Estadística y Central de Balances del Banco de España, con sus dos divisiones, una de Estadística y otra de Central de Balances. Este departamento depende de la Dirección General del Servicio de Estudios, junto con el Departamento de Coyuntura y Previsión Económica y el Departamento de Estudios Monetarios y Financieros,

Si bien el Banco de España no mantiene relaciones institucionales con los organismos estadísticos autonómicos, sí que se relaciona con otras unidades de las comunidades autónomas cuando lo consideran necesario, así pues:

- en el caso de las estadísticas de Deuda Pública, trimestralmente, la Dirección General del Servicio de Estudios se dirige a la Consejería de Economía o su equivalente para que compruebe los datos que se remiten.
- para el requerimiento de estados contables de las Entidades de Previsión Social de ámbito autonómico, se les solicita la información a los responsables de las unidades correspondientes en Cataluña y País Vasco.

⁵⁷ Estos servicios de estadística de los departamentos ministeriales pueden establecer convenios con el Instituto Nacional de Estadística: actualmente existen 39 convenios en vigor

- para otras estadísticas se mantienen contactos con las comunidades de Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana, de tal manera que trimestralmente envían una relación detallada de sus emisiones de valores etc.

Está presente, como vocal en la Comisión Interministerial de Estadística.

3. 2. 3. Consejo Superior de Estadística

El Consejo Superior de Estadística (CSE)⁵⁸ constituye el tercer elemento en la organización y desarrollo de la estadística en la administración central. Se trata de un órgano consultivo de los servicios estadísticos estatales y de participación social de los informantes, productores y usuarios de las estadísticas, donde están representados las organizaciones sindicales y empresariales, y otros grupos e instituciones sociales, económicas y académicas, junto a los departamentos ministeriales y el Instituto Nacional de Estadística.

El Consejo Superior de Estadística tiene, entre sus funciones: la elaboración de propuestas y recomendaciones sobre las necesidades nacionales en materia estadística y la adaptación y mejora de los medios existentes, previos a la formulación del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional y de los programas anuales. También tiene que emitir informe preceptivo sobre el Plan Estadístico Nacional y sus programas anuales, así como de todos los proyectos de operaciones estadísticas para fines estatales y formular recomendaciones para velar por la correcta aplicación de la normativa sobre el secreto estadístico.

El CSE tiene que elaborar una memoria anual de su actividad, teniendo la facultad de recabar del INE y de los demás servicios estadísticos de la administración central los informes que considere precisos para el seguimiento de su actividad estadística, dando cuenta de los proyectos realizados, de los problemas que han surgido y del grado de ejecución del Plan Estadístico Nacional.

⁵⁸ El Consejo Superior de Estadística existía con anterioridad a la Ley de 1945, pero con una composición y funciones diferentes a las establecidas en la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública. La composición actual está determinada en el artículo 3 del Real Decreto 53/2005, relativo a la composición de los órganos estadísticos colegiados

3. 2. 4. Comisión Interministerial de Estadística

La Comisión Interministerial de Estadística⁵⁹ (CIME) es un órgano de participación de los servicios estadísticos responsables de la elaboración de las estadísticas en el ámbito de la administración central, siendo su objetivo fundamental coordinar y fortalecer la cooperación de las actividades de los servicios estadísticos de la administración central, integrando los sistemas de información estadística relativos a los distintos campos sectoriales y temáticos, homogeneizando y normalizando los aspectos conceptuales y metodológicos de las estadísticas, y muy especialmente en lo que se refiere a definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos. La CIME también tiene que examinar y hacer propuestas de inclusión de proyectos estadísticos en el Plan Estadístico Nacional y en los respectivos programas anuales, preocupándose de promover la formación y mantenimiento de registros y directorios de unidades estadísticas y además de mantener actualizado el inventario de operaciones estadísticas de las administraciones públicas.

3. 2. 5. Comité Interterritorial de Estadística

El Comité Interterritorial de Estadística⁶⁰ (CITE) se crea con la finalidad de velar por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre la administración central y las comunidades autónomas. El CITE tiene que deliberar sobre las propuestas que presenten sus miembros referentes al anteproyecto de Plan Estadístico Nacional y con especial atención a la participación de las comunidades autónomas en los diferentes proyectos estadísticos.

Para conseguir sus objetivos queda establecido que realizará acuerdos y promoverá la explotación conjunta de estadísticas entre la administración central y las comunidades autónomas, realizará los intercambios necesarios para completar y mejorar los registros y directorios, potenciará el intercambio de experiencias metodológicas en materia estadística, incluso en la recogida y tratamiento de datos, velará por el cumplimiento de los convenios de cooperación y recibirá información por parte del Instituto Nacional de Estadística de las relaciones con los organismos internacionales.

⁵⁹ La Comisión Interministerial de Estadística se crea en la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública y su composición se determina en el artículo segundo del Real Decreto 53/2005 de 21 de enero

⁶⁰ La Comisión Interterritorial de Estadística se crea mediante la Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública y su composición se determina en el artículo primero del Real Decreto 53/2005 de 21 de enero

El CITE es un órgano paritario en donde los representantes de las comunidades autónomas tienen el mismo número de votos que los representantes de la administración central y la composición es análoga a la de Comisión Interministerial de Estadística con la única diferencia de que aquí queda excluido el representante del Departamento de Estadística y Central de Balances del Banco de España. El Comité Interterritorial de Estadística está presidido por la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística.

Al funcionamiento de este comité y de los anteriores CIME y CSE se refiere este informe con detalle al analizar en el capítulo 4 la situación de la estadística pública en España.

3. 3. La estadística en las comunidades autónomas

La estadística en las comunidades autónomas viene regulada por sus respectivos Estatutos de Autonomía, las leyes y decretos que desarrollan esta competencia estadística y que aparecen estructuradas en el Cuadro nº 4 incluido en páginas anteriores (cuadro resumen sobre legislación, planificación y organización estadística autonómica).

Algunas comunidades autónomas son bastante precisas en la definición de su sistema estadístico. Así la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña establece que: “el sistema estadístico de Cataluña es el conjunto ordenado de las instituciones y los órganos que realizan actividades estadísticas y de los procesos de relación entre ellos que conjuntamente producen como resultado las estadísticas de interés de la Generalidad”. Por otra parte, la Ley 8/2002, de 17 de diciembre, del Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006 establece que “se entenderá por sistema estadístico de Andalucía el conjunto ordenado y armónico de conceptos, clasificaciones, métodos, procedimientos y resultados, así como la organización para la ejecución de dicho plan y de los programas estadísticos anuales que lo desarrollen, de acuerdo con la Ley 4/1989 de Estadística de la Comunidad Autónoma”.

Otras leyes estadísticas como las de la Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra o Islas Baleares consideran al sistema estadístico como el conjunto constituido por los organismos que realizan la actividad estadística de interés para las mismas y la normativa que coordina la citada actividad estadística. Por el contrario, otras leyes estadísticas como las de Comunidad Valenciana y las comunidades

autónomas de Cantabria, Galicia o País Vasco, se refieren a la organización estadística y no mencionan el término sistema estadístico.

3. 3. 1. La organización estadística en las comunidades autónomas

La organización estadística en las comunidades autónomas es muy variada, así como el grado de actividad que ha llegado a alcanzar cada una de ellas. Todas las comunidades autónomas, y según sus respectivas normativas, poseen alguno o algunos de los órganos que se indican a continuación:

- Instituto de Estadística u Órgano Central de Estadística de la comunidad autónoma, con el rango de organismo autónomo, dirección general o simplemente servicio de estadística.
- Unidades de estadística en las consejerías u otros organismos de la administración autonómica⁶¹
- Un Consejo de Estadística, Consejo o Comisión Asesora, o Consejo Superior de Estadística, según la comunidad autónoma, que tiene carácter consultivo y de participación.

Las leyes estadísticas de las comunidades autónomas de Andalucía, Cantabria, Extremadura, Galicia y Madrid contemplan en su organización los tres órganos estadísticos anteriores, mientras que el resto de comunidades autónomas incluyen alguno de los siguientes:

- Comisión, o Comisión de Coordinación, Estadística (Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco)
- Órganos estadísticos de competencia local o territorial (Islas Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Región de Murcia y País Vasco).

En las Islas Baleares también se incluyen en el Sistema Estadístico los organismos de los Consejos Insulares y en el País Vasco los órganos estadísticos de las Diputaciones Forales.

⁶¹ En el caso de Andalucía distingue entre unidades estadísticas y unidades de producción estadística de las Consejerías, Organismos Autónomos y demás entidades públicas; siendo las primeras las que dirigen y coordinan las estadísticas en las Consejerías, y las segundas las que se responsabilizan de la ejecución directa. También introducen los puntos de información estadística, tratando de dar a conocer la información que proporciona el Sistema Estadístico de Andalucía.

En el Cuadro nº 4 se indican los organismos centrales de estadística de las diferentes comunidades autónomas, observándose que de las comunidades autónomas que disponen de ley estadística, trece se han dotado de un órgano autonómico de estadística, generalmente bajo la denominación de instituto y las restantes tienen unidades centrales de estadística con rango de dirección general o de servicio. Al margen de su organización administrativa, estas unidades centrales de estadística están adscritas generalmente a la Consejería de Economía (o Economía y Hacienda), o bien dependen de la consejería que tenga asignadas las competencias en materia estadística. En algunos casos se dice que la adscripción se puede revisar mediante decretos del respectivo gobierno.

A este organismo central, en la mayoría de las leyes de estadística de las comunidades autónomas, se le asignan labores de planificación, coordinación, dirección y en general de normalización de la producción estadística de la comunidad autónoma. En este sentido, la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña establece que: “el Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat) es responsable de la coordinación y de la gestión del sistema estadístico de Cataluña”.

Asimismo, la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de Canarias establece que: “el Instituto ha de constituir, mantener y promover el desarrollo del sistema estadístico de la Comunidad Autónoma de Canarias, impulsando, coordinando, centralizando y organizando la actividad estadística de los diferentes órganos que lo compone...”. Referencia análoga se hace en la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadística de las Islas Baleares con relación a las funciones del Instituto de Estadística. La Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística del País Vasco es mucho más explícita y enumera muy detalladamente sus competencias.

La legislación estadística autonómica hace referencia también a unidades u órganos estadísticos de las consejerías que tienen como función la realización de estadísticas para el desarrollo de las competencias asignadas a las mismas y muy especialmente la explotación de sus registros o archivos administrativos derivados de su gestión⁶². También asignada la función de colaboración con el órgano central de estadística de la comunidad autónoma para la elaboración de los planes estadísticos o de los programas anuales, pudiendo proponer operaciones estadísticas y realizando las que se les asignen en los respectivos planes estadísticos.

⁶² Alguna comunidad autónoma, como es el caso de Andalucía, impone como requisito que cumplan un cierto protocolo de calidad: redacción de una metodología normalizada, con su proyecto técnico que permita la comparabilidad, evite duplicidades y permitan la actualización periódica

Por otra parte, la legislación estadística de las comunidades autónomas es bastante dispar en lo que se refiere a su relación con la actividad estadística de los entes locales. En algunas leyes que incluyen los órganos estadísticos de los entes locales en su sistema estadístico. Tal es el caso de de los órganos estadísticos de las Diputaciones Forales en el País Vasco y las correspondientes unidades estadísticas de los Consejos Insulares en las Islas Baleares. También la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña incluye en su sistema estadístico "los órganos o las dependencias que realizan actividades de estadística oficial sobre datos que hay que obtener en Cataluña o bien referidos a Cataluña, las universidades, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las otras entidades de derecho público..., los institutos y los centros de investigación universitarios que realizan actividades de estadística oficial en el territorio de Cataluña..."

Por el contrario, en otras leyes autonómicas de estadística no está previsto la inclusión de los órganos estadísticas de los entes locales en su sistema estadístico aunque puedan proponer operaciones estadísticas para ser incluidas en el respectivo plan estadístico de la comunidad autónoma.

Las relaciones en materia estadística entre las entidades locales y los órganos estadísticos de las comunidades autónomas aparecen recogidas en sus leyes estadísticas, aunque de manera muy desigual. En concreto las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco, incluyen en sus leyes estadísticas, cierta normativa referente a la actividad estadística en las entidades locales y sus órganos dependientes, las universidades, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación o las organizaciones sindicales y empresariales, e incluso en algunas normas aparecen las funciones de contenido estadístico que pueden realizar, tal es el caso de la normativa estadística de Andalucía, Cantabria, Cataluña, Castilla y León o Galicia.

En ciertas leyes estadísticas, tales como las de Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Región de Murcia, se indican las condiciones que deben de reunir las estadísticas de las entidades locales para ser homologadas como de interés público o tener un cierto carácter de estadísticas oficiales.

Las diferentes leyes estadísticas de las comunidades autónomas prevén la existencia de un órgano consultivo de estadística, al que se le denomina, en unos casos, Consejo y, en otros, Comisión (ver Cuadro nº 4). En las

comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña y País Vasco aparece como un órgano consultivo; en la de Castilla-La Mancha como órgano de participación y en las comunidades autónomas de Baleares, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra como órgano consultivo y de participación. Las funciones y objetivos de estos órganos consultivos que se contemplan en las diferentes leyes estadísticas pueden consultarse en el Anexo nº 3.1.

En las leyes estadísticas de las comunidades autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha, Galicia y País Vasco prevén la creación de una comisión de coordinación que adopta la denominación de Comisión Estadística o Comisión de Coordinación Estadística.

3. 3. 2. Relaciones entre los órganos estadísticos

Como se pondrá de manifiesto a lo largo de este informe, el reparto de la actividad estadística entre la administración central y las comunidades autónomas ha planteado numerosos problemas, existiendo cierta dificultad para determinar cuales son las estadísticas para fines estatales y las estadísticas de interés regional o para fines autonómicos. Si se examinan las quince leyes estadísticas autonómicas, actualmente existentes, y los ocho planes estadísticos autonómicos y se comparan con el Plan Estadístico Nacional, se observa que muchas estadísticas estatales y autonómicas son prácticamente las mismas, excepto las monetarias que conciernen al Banco de España y algunas otras financieras o de la función pública que sólo realiza la administración central, o aquellas otras que por responder a fenómenos localizados sólo se llevan a cabo en alguna comunidad autónoma determinada. Esta cuestión es comentada con más detalle más adelante cuando se analice la base de datos ALOE.

Hasta el momento, el problema de dar soluciones a los diferentes puntos de vista, sobre la interpretación y reparto de competencias que mantienen las distintas administraciones públicas, se viene resolviendo, como ya se apuntó anteriormente, mediante el establecimiento de convenios y acuerdos⁶³.

También en la legislación estadística de casi todas las comunidades autónomas aparecen disposiciones que hacen referencia a este tipo de

⁶³ En diferentes artículos de la Ley de la Función Estadística Pública se hace referencia a los convenios y los acuerdos. Así el artículo. 5.2 se refiere a los convenios para homogeneizar instrumentos estadísticos, mientras que el artículo 6 habla de la cooperación. La obligación de intercambio de datos e información estadística se establece en el artículo 40 y el artículo 41 también contempla a los convenios para el desarrollo de operaciones estadísticas

cuestiones. Así por ejemplo, la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de Andalucía indica que: “se podrán establecer convenios y acuerdos entre el organismo estadístico de la comunidad autónoma andaluza, el de la administración central del Estado y los de otras administraciones, para garantizar el máximo aprovechamiento de la actividad estadística en competencias e intereses comunes.”

La ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia indica que: “...dentro del marco de sus competencias fomentará y favorecerá la cooperación con las administraciones locales, con la administración general del Estado, con otras comunidades autónomas...”.

La Ley 3/1990, de 21 de marzo, de Estadística de Cantabria recoge que “los servicios estadísticos establecerán acuerdos para hacer homogéneo el marco conceptual y podrán establecer convenios para la realización de operaciones estadísticas e incluso participar en las estadísticas de interés estatal”.

Los convenios que hasta ahora se han suscrito entre el Instituto Nacional de Estadística y los diferentes órganos estadísticos de las comunidades autónomas tienen por objeto, en general, el reparto de tareas en la elaboración de una operación estadística concreta, o bien el aumento del tamaño de la muestra en la comunidad autónoma con el fin de cubrir sus necesidades específicas. Asimismo, existen unos acuerdos bilaterales entre el INE y las comunidades autónomas, sujetos a criterios básicos comunes, que reciben la denominación de Acuerdos Marco de Cooperación Estadística e Intercambio de Información y mediante los que el Instituto Nacional de Estadística cede información a las comunidades autónomas y les solicita colaboración para la actualización de directorios y para otras cuestiones relacionadas con la estadística.

En el Anexo nº 9 se recoge el listado de convenios de colaboración vigentes entre el INE y las comunidades autónomas en octubre de 2005. En el capítulo 4 de este informe se incluye una referencia al funcionamiento de los convenios.

En cuanto a las estadísticas sectoriales, que son responsabilidad de los diferentes ministerios, el grado de participación de las unidades de estadística de las correspondientes consejerías es bastante alto, ya que son ellas las que normalmente envían los datos -en la mayoría de los casos de origen administrativo- a los respectivos ministerios. Excepcionalmente, se hacen desde los ministerios algunas encuestas por

muestreo y cuando así sucede se recurre a realizar un contrato de prestación de servicios con alguna institución o empresa privada.

La producción de estadísticas sectoriales, en la actualidad se viene realizando en el marco de las diferentes conferencias sectoriales⁶⁴ y otros órganos de cooperación, ya que en el seno de las conferencias sectoriales se pueden crear comisiones⁶⁵ o grupos de trabajo para la realización de los estudios pertinentes y también realizar convenios o acuerdos de colaboración. Los principales acuerdos referidos a estadísticas sectoriales se resumen a continuación.

En el Ministerio de Educación y Ciencia existen acuerdos⁶⁶ en el seno de la Comisión de Estadística de la Conferencia Sectorial de Educación para la obtención de diferentes estadísticas. Las relaciones se establecen entre la Oficina de Estadística del Ministerio de Educación y Ciencia y los servicios de las Consejerías de Educación de las diferentes comunidades autónomas, pero no con la oficina central de estadística de la comunidad autónoma.

Los principales mecanismos de coordinación y los instrumentos técnicos que se han desarrollado, tanto para la consecución de las estadísticas estatales de la educación como para asegurar la homogeneidad y fiabilidad de los resultados obtenidos, han sido: la Comisión de Estadística de la Conferencia Sectorial⁶⁷, los Grupos Técnicos específicos de cada operación estadística⁶⁸, los manuales metodológicos de aplicación obligatoria, que comprenden los requisitos conceptuales, clasificaciones, definiciones, codificaciones y formatos del registro de envío de la información, el Plan Anual estatal de actuación estadística, y la distribución de funciones estadísticas, entre los servicios estadísticos del MEC (Oficina de Estadística) y los servicios estadísticos de las administraciones educativas de las comunidades autónomas. Recientemente se está produciendo el intercambio e incluso cesión de herramientas informáticas comunes⁶⁹.

⁶⁴ Las conferencias sectoriales están constituidas por representantes de la administración central y miembros de las comunidades autónomas. En la actualidad están en funcionamiento las conferencias sectoriales siguientes: Educación, Consumo, Empleo, Asuntos Sociales, Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca, Medio Ambiente, Suelo, Turismo, Juego, Justicia y Electrónica.

⁶⁵ En virtud de la Ley 4/1999 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

⁶⁶ Se consideran convenios cuando han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado y en los demás casos y de manera general se les denomina acuerdos.

⁶⁷ La Conferencia Sectorial de Educación está integrada por el Ministro y los Consejeros y en ella está encuadrada la Comisión de Estadística, en cuyo seno funciona un Grupo Técnico para cada estadística.

⁶⁸ Enseñanza no universitaria, gasto público en educación universitaria y no universitaria, becas, etc.

⁶⁹ El Consejo Superior de Deportes tiene establecido un convenio para la elaboración del censo de infraestructuras de equipamiento deportivo.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación tiene convenios de colaboración con todas las comunidades autónomas en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria. La mayoría tienen el mismo convenio y existen algunos matices diferenciales en los convenios con las comunidades autónomas de Cataluña, Galicia y País Vasco.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha firmado convenios en materia de intercambio de información estadística con todas las comunidades autónomas para elaborar diferentes estadísticas. Las oficinas centrales de estadística de las diferentes comunidades autónomas solicitan al ministerio ficheros de datos para realizar una explotación más exhaustiva. Por otro lado, las comunidades autónomas, a través de sus departamentos laborales, sin pasar en la mayoría de los casos por sus oficinas centrales de estadística, envían bastante información de tipo administrativo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El Ministerio de Hacienda ha suscrito ciertos acuerdos sobre estadística de presupuestos consolidados de las entidades locales, administración general y organismos autónomos. Con la información proporcionada por las comunidades autónomas existen problemas de homogeneización y no existen relaciones con sus órganos centrales de estadística, sino que se relacionan directamente con las direcciones generales de presupuestos y con los servicios autonómicos de intervención. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera existe un procedimiento establecido para la recogida de información, pero parece que con bajo grado de cumplimiento.

El Ministerio de Fomento tiene acuerdos con las comunidades autónomas de Cataluña y Navarra referentes a la Encuesta de Estructura de la Construcción y hasta fechas recientes con el País Vasco. Con la Comunidad Valenciana tiene un acuerdo específico de intercambio de información en materia de vivienda, edificación y sobre oferta de vivienda nueva. A la mayoría de comunidades autónomas el Ministerio le facilita la Información solicitada y su relación generalmente es con las consejerías competentes en la materia.

El Ministerio de Sanidad y Consumo ha formalizado acuerdos con las comunidades autónomas para el intercambio de información en las materias siguientes: estadísticas sobre interrupción voluntaria del embarazo; estadística de establecimientos sanitarios en régimen de internado; explotación estadística de datos hospitalarios y observatorio sobre droga.

El Ministerio de Medio Ambiente mantiene acuerdos de relación con las respectivas consejerías y no con los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas.

En cuanto a los órganos estadísticos de las entidades locales, como se indicó anteriormente, no están directamente incluidos en el sistema estadístico autonómico, si bien pueden colaborar en algunas operaciones estadísticas que realicen en el ámbito de su comunidad autónoma, y especialmente lo hacen en alguna operación estadística incluida en el plan estadístico, en el programa anual o en las estadísticas locales que realicen para su interés o por interés de la comunidad autónoma.

3. 4. La estadística estatal y los organismos internacionales

Sistema Estadístico Europeo (SEE)

Una constante común desde la creación de la Comunidad Europea ha sido la conciencia de que las decisiones de política comunitaria, su planificación y puesta en práctica tenían que basarse en estadísticas fiables y comparables, surgiendo de esta forma la necesidad de implantar de manera gradual un Sistema Estadístico Europeo (SEE) que permitiera producir ese tipo de estadísticas en el ámbito de toda la Unión Europea⁷⁰.

El Sistema Estadístico Europeo comprende Eurostat y las oficinas de estadística, los ministerios y las agencias que recogen estadísticas oficiales en los diferentes Estados Miembros. Este sistema estadístico funciona como una red en donde Eurostat encabeza el proceso de armonización de las estadísticas, en estrecha cooperación con las autoridades estadísticas estatales que recogen datos y elaboran estadísticas para fines estatales y comunitarios. La labor del SEE se centra principalmente en las estadísticas relacionadas con las políticas comunitarias, por lo que al haberse ampliado el campo de éstas, la armonización se aplica actualmente a casi todos los campos estadísticos⁷¹.

⁷⁰ Se ha utilizado, entre otra, la información y documentación entregada por el INE en las diferentes reuniones de trabajo.

Los principios generales de funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo están regulados en las normas siguientes: artículos 285-287 del Tratado de la Unión Europea; Decisión 89/382/CEE, Euratom del Consejo, por la que se crea un Comité del Programa Estadístico; Reglamento del Consejo (CE) n° 322/97 sobre la estadística comunitaria; Programa Estadístico Comunitario 2003-2007 y Decisión de la Comisión 97/281/CE de 21 de abril de 1997 sobre la función de Eurostat en la producción de estadísticas comunitarias

⁷¹ El Sistema Estadístico Europeo también cuenta con la colaboración de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Islandia, Noruega y Liechtenstein

El fin último del Sistema Estadístico Europeo⁷² es satisfacer las necesidades estadísticas de la Unión Europea de manera integrada y armonizada. Junto a este objetivo general, los objetivos y prioridades específicas se van diseñando en función de lo que establece el Programa Estadístico Comunitario Plurianual y los Programas Anuales que lo desarrollan.

El Programa Estadístico Comunitario (PEC) es un programa plurianual que establece el marco para la producción de todas las operaciones estadísticas comunitarias en un determinado periodo: actualmente está vigente el del periodo 2003-2007. El citado programa se elabora siguiendo las líneas indicadas por la Comisión europea y en colaboración con los Estados miembros. La aprobación del PEC le corresponde al Consejo de Ministros y al Parlamento europeo, siguiendo el procedimiento de codecisión⁷³.

La ejecución del PEC se realiza mediante los programas anuales, en los que se establecen las acciones prioritarias, los procedimientos, los instrumentos jurídicos y el marco financiero. La elaboración de los programas anuales se hace en estrecha colaboración entre Eurostat y las oficinas centrales de estadística de los diferentes Estados miembros, de manera que el borrador elaborado se discute en el seno del Grupo de Trabajo *Programación y Coordinación del Sistema Estadístico Europeo* y el documento final se presenta para su aprobación al Comité del Programa Estadístico.

Eurostat

La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) es un servicio de la Comisión europea, con rango de dirección general⁷⁴, su función principal consiste en proporcionar a la Unión Europea las estadísticas que le permitan realizar comparaciones entre Estados o regiones, así como suministrar estadísticas a otras direcciones generales de la Comisión y proporcionar datos a ésta y a las demás instituciones europeas, que permitan el análisis, definición y desarrollo de las políticas comunitarias.

⁷² El Sistema Estadístico Europeo coordina su labor con organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

⁷³ El artículo 285 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) establece que los actos estadísticos deberán aprobarse por el procedimiento de codecisión.

⁷⁴ Eurostat se creó en 1953 para satisfacer las necesidades estadísticas de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y fue en 1958 cuando se convirtió en una dirección general de la Comisión europea.

Las tareas principales de Eurostat son la recogida de datos de los Estados miembros y su armonización, el suministro de estadísticas oficiales con un lenguaje estadístico común dentro de la Unión Europea y la creación de un sistema estadístico europeo integrado. Conviene destacar también el consejo y ayuda a los Estados miembros en materia estadística, la difusión de resultados estadísticos o la cooperación en materia estadística con terceros, tales como los miembros de la AELC⁷⁵, Suiza, USA y Japón.

Entre las competencias de Eurostat destacan la aplicación del Programa Estadístico Comunitario y de los programas anuales, el establecimiento de normas y métodos para la producción de estadísticas o la función de hacer accesibles las estadísticas comunitarias.

Eurostat, en su calidad de motor del Sistema Estadístico Europeo, es el encargado de consolidar los datos y asegurar su comparabilidad usando metodologías armonizadas. Estos datos son recogidos, verificados y analizados por los Estados Miembros, quienes posteriormente los envían a Eurostat. Posteriormente, este servicio de la Comisión europea realiza un análisis de la información estadística, fomenta la investigación y desarrollo de metodologías y tecnologías estadísticas y aconseja y ayuda a los Estados miembros en la elaboración de estadísticas.

La relación entre Eurostat y los Estados miembros se articula a través de distintos foros⁷⁶:

- Grupos de trabajo
- Task Forces o reuniones de expertos
- Legs (leadership groups)
- Partnership group
- Otros Grupos de alto nivel
- Comités
- Conferencia de Directores Generales (Dgins)

Como en el caso de las demás oficinas centrales de estadística de los diferentes Estados Miembros, el INE forma parte del Sistema Estadístico Europeo y participa en las reuniones de los comités y de los grupos

⁷⁵ En la actualidad la Asociación Europea de Libre Comercio está integrada por Islandia, Noruega y Liechtenstein

⁷⁶ Un resumen de su composición y funciones aparece en el Anexo nº 11

mencionados anteriormente. La Subdirección General de Relaciones Internacionales del INE es la encargada de preparar y coordinar la asistencia a reuniones internacionales.

Desde el año 2004 el Instituto Nacional de Estadística viene elaborando una base de datos de las reuniones internacionales en las que ha participado en la que se recogen tanto el contenido de las reuniones como los informes de los expertos que asisten a las mismas.

El Consejo de la Unión Europea y la estadística

En la actualidad existe un amplio número de grupos de trabajo en el seno del Consejo de la Unión Europea⁷⁷. En el ámbito de la estadística la mayoría de las propuestas normativas se estudian en el Grupo de Estadísticas dependiente del Consejo de Asuntos Generales que ha ampliado sus funciones para convertirse en un grupo *horizontal* que asesorará a las demás formaciones del Consejo de Ministros sobre temas estadísticos.

De la misma manera que sucede con las reuniones de los grupos de trabajo de Eurostat, el Instituto Nacional de Estadística contacta con el organismo de la administración central competente para conocer de los temas estadísticos que se tratan en el Grupo de Trabajo de Estadísticas del Consejo de la Unión Europea⁷⁸. Los expertos tienen que enviar un informe al INE sobre lo tratado en dichas reuniones. En cualquier caso, la coordinación por parte del INE en lo relacionado con el Consejo de la Unión Europea está compartida con el Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual informa periódicamente, a través de la Representación Permanente Española ante las Comunidades Europeas, de todos los asuntos del Consejo de Ministros a cada uno de los ministerios y organismos públicos según la materia.

⁷⁷ El Consejo de la Unión Europea es el órgano legislativo por excelencia. Sus competencias legislativas están compartidas parcialmente con el Parlamento Europeo, el cual actúa al mismo nivel en todos aquellos casos en los que la base jurídica prevista para la adopción de una norma concreta exija su tramitación por el procedimiento de codecisión. El reglamento interno del Consejo de Ministros prevé también la constitución de comités o grupos de trabajo formados por expertos nacionales, por representantes del propio Consejo y por representantes de la Comisión europea. La tarea de estos órganos se centra en el análisis técnico-jurídico de las propuestas legislativas

⁷⁸ La única excepción se produce en los temas relacionados con las estadísticas agrarias

Comisión de Estadística de las Naciones Unidas

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas⁷⁹ (CENU) tiene como función principal asistir al Consejo de Naciones Unidas, promoviendo el desarrollo de las estadísticas nacionales y su comparabilidad, coordinando el trabajo estadístico de agencias especializadas, manteniendo los servicios centrales de estadística del Secretariado, aconsejando a los órganos de Naciones Unidas en cuestiones sobre la recogida, el análisis y la difusión de la información estadística e impulsando el desarrollo de la estadística y de los métodos estadísticos.

También tiene un importante papel en la coordinación y creación de un sistema integrado de recogida, procesamiento y difusión de estadísticas internacionales, así como en el apoyo a países en desarrollo en el fortalecimiento de sus sistemas estadísticos.

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas⁸⁰ se reúne cada año en una sesión plenaria de cuatro días de duración. La sesión la organiza la División de Estadística de Naciones Unidas (UNSD) y a ella asisten, además de delegaciones nacionales de las oficinas de estadística, las comisiones regionales, otras organizaciones de Naciones Unidas, institutos especializados, organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales no dependientes de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la estadística internacional.

A la reunión plenaria anual asisten los máximos responsables de las oficinas centrales de estadística de los países miembros y en ella se recogen todos los trabajos realizados desde la última reunión por las comisiones regionales, agencias especializadas de Naciones Unidas y los grupos de expertos.

Conferencia de Estadísticos Europeos (CEE)

La Conferencia de Estadísticos Europeos (CEE) es el principal órgano subsidiario de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para Europa. Esta conferencia reúne a los máximos responsables de los sistemas estadísticos nacionales de la región, que comprende América del Norte, Europa y Asia Central.

⁷⁹ La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas se creó en 1946, según Resolución del Consejo Económico y Social 1566 (L) de 3 de mayo de 1971, reafirmando la resolución 8 (II) del 21 de junio de 1946

⁸⁰ La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas está constituida por 24 miembros, pertenecientes a los veinticuatro países de las Naciones Unidas que hayan sido elegidos por el Consejo Económico y Social.

Los objetivos fundamentales de la CEE hacen referencia a la mejora de las estadísticas nacionales y su comparabilidad en el marco internacional, promoviendo una estrecha coordinación en las actividades estadísticas de organizaciones internacionales con el fin de conseguir una mayor uniformidad en conceptos y definiciones y responder a las necesidades que surgen en el campo de la cooperación estadística internacional.

A las sesiones plenarias anuales de la CEE asisten los máximos responsables de las oficinas centrales de estadística de los países miembros. Dentro del Programa de la Conferencia de Estadísticas Europeas se organizan alrededor de 25 reuniones diferentes, a las que asisten los expertos de las respectivas oficinas centrales de estadística.

Conferencia de Estadísticas de las Américas

La Conferencia de Estadísticas de las Américas⁸¹ (CEA), encuadrada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es un órgano subsidiario de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas que contribuye al progreso de las políticas y actividades de estadística en los países de la región.

Por designación de los restantes países europeos miembros de la CEPAL, España es miembro del Comité Ejecutivo de la CEA hasta finales de 2005. Dicho comité está constituido por un presidente (Chile) y seis vocales (Bolivia, Brasil, España, Estados Unidos, Panamá y Trinidad y Tobago). La misión del Comité Ejecutivo consiste en preparar la agenda de conferencias bianuales y elegir el tema sustantivo de las mismas.

Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es un organismo especializado de Naciones Unidas formado por 184 países miembros, cuya finalidad principal es promover la cooperación monetaria internacional, la estabilidad y la normativa de intercambios. Asimismo, entre sus objetivos se incluye el fomento de un determinado modelo de crecimiento económico y proporciona asistencia financiera temporal a los países que

⁸¹ Pertenecen a la CEA los países miembros de la CEPAL, es decir, los 33 países de América Latina y el Caribe, junto con algunas naciones de América del Norte y Europa que mantienen vínculos históricos, económicos y culturales con la región. En total, consta de 41 países miembros y 7 miembros asociados, condición jurídica acordada para algunos territorios no independientes del Caribe

precisan ayuda para ajustar su balanza de pagos. El Instituto Nacional de Estadística colabora fundamentalmente con el FMI en dos proyectos.

Por un lado, actúa a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales como coordinador nacional de la iniciativa sobre las Normas Especiales de Divulgación de Datos (SDDS en inglés). El INE realiza esta labor en colaboración con el Banco de España, la Intervención General de la Administración General del Estado y el Departamento de Aduanas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

La iniciativa sobre las Normas Especiales de Divulgación de Datos fue establecida por el FMI para guiar a los países miembros que tienen, o puedan tener, acceso a los mercados internacionales de capitales en la forma de facilitar sus datos económicos y financieros al público. Todo país suscriptor se compromete a observar las normas estándar y a proporcionar información al FMI sobre sus datos económicos y financieros y las prácticas de difusión de los mismos para presentarlos en la Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos (DSBB en inglés). España se unió a esta iniciativa en enero de 1998.

La Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos es mantenida por el FMI, pero la responsabilidad de la acuracidad de los metadatos, incluidas sus actualizaciones, es del país suscriptor. Además, se exige que el país suscriptor certifique trimestralmente la acuracidad de todos los metadatos accesibles desde el DSBB. Además, el DSBB proporciona un enlace entre los metadatos del SDDS y los datos actuales de cada país en la Página Nacional Resumen de Datos (NSDP en inglés).

Por otro lado, el INE forma parte del *Sistema Integrado de Correspondencia* (SIC) desde junio de 2002. El SIC es un sistema electrónico de declaración de datos que permite presentar información al Departamento de Estadística del FMI desde un sitio protegido de este último en Internet. El SIC se basa en formatos estándar de compilación de datos que permiten un procesamiento automático de los datos declarados. Actualmente existen dos formatos de presentación de datos: los basados en Excel y los basados en EDIFACT, denominados GESMES/CB.

La información que corresponde al INE enviar periódicamente al FMI es exclusivamente la referente a los capítulos siguientes: precios, producción, mercados de trabajo y consumo (60R) y cuentas nacionales (90R). Esta labor se realiza también en colaboración con el Banco de España, pues éste actúa como coordinador o interlocutor del sistema ante el FMI.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

En 1992 se creó en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁸² (OCDE) la Subdirección General de Estadística. Este servicio nace con el fin de coordinar y racionalizar las actividades estadísticas de las distintas subdirecciones generales de la OCDE y asegurar la coordinación con otros organismos estadísticos internacionales, en particular, los dependientes de la Unión Europea (Eurostat) y de las Naciones Unidas.

En 2002 se presentó una iniciativa para crear un grupo estadístico de alto nivel con el objetivo de asesorar al Subdirector de Estadística y con función similar a la que desempeña el Comité del Programa Estadístico (CPE) en el marco del Sistema Estadístico Europeo. En el año 2004, este grupo de alto nivel se transformó en el Comité de Estadísticas de la OCDE, cuyos objetivos son mejorar la calidad de las estadísticas del organismo, reforzar la cooperación entre países, potenciar el papel de la OCDE en el desarrollo de estadísticas fiables y comparables y mejorar el diálogo para la toma de decisiones.

El Instituto Nacional de Estadística es miembro del Comité de Estadísticas de la OCDE y a las reuniones convocadas asiste la Dirección General de Procesos e Infraestructura del INE.

Instituto Internacional de Estadística

El Instituto Internacional de Estadística (ISI) se creó en el año 1885, siendo así una de las asociaciones científicas internacionales más antiguas. El ISI es una sociedad autónoma que tiene como finalidad principal el desarrollo y la mejora de los métodos estadísticos y su aplicación a través de la promoción de la actividad internacional y de la cooperación.

⁸² En 1961 la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y orienta sus objetivos hacia la construcción de economías fuertes en los países miembros, la mejora de la eficiencia de sus sistemas de mercado y la expansión del libre comercio. Desde la pasada década presta apoyo a aquellos países en transición hacia una economía de mercado. Recientemente, se ocupa también del estudio de la interacción de políticas sociales y económicas en el bloque de países socios. En la actualidad la OCDE agrupa a 30 países y se sabe que entre los requisitos para formar parte de esta organización figura el tener una economía de mercado (o un compromiso de evolución hacia ella) y un sistema democrático. Entre los países miembros se produce un flujo de información a través de los comités especializados, a los que asisten representantes de cada país y de la secretaría de la OCDE que tiene su sede en París. El órgano de gobierno de la OCDE es el Consejo, el cual está compuesto por un representante de cada país miembro, más uno en representación de la Comisión europea. Otros órganos principales son los comités especializados, dedicados a la discusión, aporte de ideas y revisión de progresos en temas como comercio, administración pública, asistencia al desarrollo o mercados financieros

El ISI consta de varias secciones especializadas: la Sociedad Bernoulli, la Asociación Internacional de Estadísticas por Encuestas, la Asociación Internacional para la Informática Estadística, la Asociación Internacional para la Educación Estadística, la Asociación Internacional de Estadísticas Oficiales y la Sociedad Fisher de Estadísticas Monetarias y Financieras. Aquellos interesados en los objetivos y las actividades del ISI pueden ser miembros de cualquiera de sus secciones.

Instituto Interamericano de Estadística

El Instituto Interamericano de Estadística (IASI) es una organización profesional cuyo propósito es promover el desarrollo de la estadística en la región americana. Además es miembro afiliado del ISI y tiene *status* de organismo consultivo no gubernamental ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Las sedes de su Secretaría permanente se encuentran en Panamá y Argentina, teniendo representantes en los demás países miembros. Las actividades que organizan se dividen en seminarios de estadística aplicada, reuniones sobre estadística pública, actividades orientadas al sector profesional y jornadas de estadística.

El IASI cuenta con miembros personales (reconocidos por su actividad profesional), miembros institucionales afiliados (organismos que desarrollan tareas estadísticas), y miembros ex officio (personas que ocupan ciertos cargos estadísticos).

PARIS 21

El Consorcio PARIS21 (Partnership in statistics for development in the 21st century) se estableció en 1999 en respuesta a una resolución de la Conferencia sobre Desarrollo de Naciones Unidas. Su objetivo es promover la utilización de las estadísticas en la toma de decisiones y orientar a los gobiernos hacia la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También pretende potenciar el diálogo entre los productores y usuarios de las estadísticas de desarrollo. PARIS21 cuenta entre sus miembros con representantes de gobiernos, organismos profesionales, universidades y organizaciones regionales e internacionales, como Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial, FMI y Comisión Europea.

El trabajo de este consorcio está dirigido por un Comité Ejecutivo. En julio de 2003, con motivo de los resultados de la evaluación de sus trabajos y de la creciente necesidad de estrategias de reducción de la pobreza y del

seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el comité decidió que PARIS21 debía prolongar su trabajo durante tres años más. Entre las metas que se ha marcado este consorcio destaca la de que en el año 2006 los países de renta baja deben tener diseñadas estrategias nacionales para el desarrollo de estadísticas, con el objeto de disponer para el año 2010 de datos sobre los indicadores de desarrollo del milenio elaborados por los propios países.

4. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA EN ESPAÑA

4. 1. Planteamiento general del capítulo

Una vez presentado el marco legal de la estadística pública en España, este capítulo se centra en la descripción y evaluación de su estado actual, señalando las principales fortalezas y poniendo de manifiesto las deficiencias que frenan su desarrollo. En esta parte del informe se formula un diagnóstico sobre la situación presente, diagnóstico que a su vez constituirá el punto de partida de las recomendaciones y mejoras que se propondrán en el capítulo cinco.

Sin perjuicio de que la valoración final de la situación actual sea la recogida en el apartado 4.3, habría sido un error ignorar el parecer de las personas que encabezan los principales órganos estadísticos de las diferentes administraciones públicas españolas, ya que conocen mejor que nadie los problemas de encaje de las distintas piezas. Esta opinión sobre la estadística pública expresada por sus principales responsables ha tenido una doble influencia en la elaboración de este capítulo.

Por un lado, ha sido una pieza determinante en el conocimiento de la situación del equipo redactor. Por otro, y con independencia de que los autores de este informe estén de acuerdo o no con algunos de los pareceres manifestados, estas opiniones tienen el suficiente interés por sí mismas para ser recogidas y difundidas como tales.

En el apartado 4.2 se presenta un resumen de las opiniones de los diversos responsables de los organismos estadísticos que han sido consultados a lo largo de la realización de este trabajo. No ha sido posible recabar el parecer de todas las personas cuya opinión sería interesante conocer, ya que para ello habría sido necesario emplear un tiempo del que no se disponía. Sin embargo, y a juicio de los autores, se ha logrado reunir un grupo muy representativo de responsables de la estadística pública española, que resume satisfactoriamente los distintos puntos de vista sobre el estado actual y las posibles líneas de mejora.

Las opiniones que se recogen en este apartado combinan las respuestas por escrito al cuestionario opinático y las conversaciones celebradas en entrevistas entre las personas consultadas y el equipo redactor de este informe. Estas opiniones muestran el parecer de los entrevistados en cuanto profundos conocedores de la estadística pública, y no como

representantes de un órgano estadístico. Dicho de otra forma, no expresan la postura oficial de la correspondiente administración pública ni del órgano estadístico al que están adscritos, sino que son las valoraciones personales de quienes conocen bien el tema objeto de análisis, expresadas con total libertad y con el compromiso por parte del equipo redactor de este informe de respetar su anonimato.

Conviene resaltar que el apartado 4.2 pretende reflejar lo que han manifestado las personas entrevistadas, de modo que los autores de este informe, en este punto, son meros cronistas de lo dicho por otros. La única excepción a este principio general, o al menos la única excepción en la que se ha incurrido de manera voluntaria, es la consideración de los representantes de las comunidades autónomas en dos grupos, según el nivel de desarrollo de la organización estadística de su comunidad autónoma. En algunos temas se detecta una relación entre la opinión expresada y la dimensión de la organización estadística, y a juicio de los autores de este informe es necesario hacer explícita esta relación para contextualizar los distintos pareceres manifestados.

Para ello se distingue entre comunidades autónomas con una organización estadística en formación y aquellas otras comunidades autónomas con una organización estadística que ya ha superado un determinado umbral y que alcanza una dimensión que las del grupo anterior todavía no han logrado. Ahora bien, y para evitar que esta clasificación puramente instrumental se convierta en el centro de atención, no se hará ninguna mención ni a cuántas comunidades autónomas se incluyen en cada grupo, ni a los criterios que se han empleado para clasificar a cada comunidad autónoma.

Por tanto lo que se ofrece en el apartado 4.2 son las opiniones de profesionales que llevan muchos años desarrollando su trabajo en el ámbito de la estadística pública en las comunidades autónomas, con mayor o menor desarrollo estadístico de sus organismos, y que conocen en profundidad y de primera mano la materia sobre la que, siempre a título personal, expresan sus opiniones y valoraciones.

Los organismos estadísticos de la administración central se podrían haber clasificado de manera similar, ya que se observan diferencias notables en cuanto a la capacidad operativa y dimensión de los mismos. Sin embargo, en las opiniones reveladas no se ha puesto de manifiesto, o al menos los redactores de este informe no la han detectado, ninguna relación entre la opinión expresada y el nivel de desarrollo del órgano estadístico.

Por otro lado, se ha de tener presente que el apartado 4.2 no se ha construido únicamente a partir de las opiniones de los entrevistados. En algunos subapartados se han utilizado los datos recogidos con el cuestionario Grafo_Test y con la base de datos ALOE (ALmacenamiento de Operaciones Estadísticas), a los que aludimos en el capítulo dos, y que completan la percepción de algunos de los principales responsables de la estadística pública sobre determinados aspectos relevantes de la misma. Por motivos evidentes se ha respetado el anonimato en las contestaciones al cuestionario Grafo_Test. Por su parte, las operaciones estadísticas grabadas en la base de datos ALOE son de dominio público, ya que figuran en los correspondientes planes y programas de las administraciones central y autonómica.

Finalmente, hay que señalar que las valoraciones recogidas en el apartado 4.2 hacen más hincapié en las debilidades que en las fortalezas. Este predominio de los puntos negativos refleja, en parte, el sentimiento mayoritario entre los entrevistados, y, en parte, es consecuencia de cómo se han orientado el cuestionario opinático y las entrevistas personales. La estadística pública española tiene muchas fortalezas que son reconocidas como tales por la casi totalidad de las personas consultadas. Si estas fortalezas no aparecen de manera más explícita en el texto, es simplemente porque tanto los entrevistados como los entrevistadores optaron por centrarse en los aspectos a mejorar, y no por congratularse por lo que funciona correctamente.

La segunda parte del capítulo, que ocupa el apartado 4.3, recoge el diagnóstico de los autores de este informe sobre el estado actual de la estadística pública en España. Esta parte del informe se limita a realizar una exposición de los puntos positivos y, sobre todo, de las deficiencias, sin entrar a discutir las posibles propuestas y recomendaciones para reforzar los primeros y corregir las segundas. En este apartado las valoraciones expresadas responden únicamente al sentir de los miembros del equipo redactor de este informe, con independencia de que coincidan o no con las opiniones expresadas previamente por los responsables de los organismos estadísticos consultados.

4. 2. La estadística pública española según algunos de sus principales responsables

En este apartado se resume la opinión de los responsables de buena parte de los principales organismos estadísticos oficiales sobre el estado actual de la estadística pública en España. Aunque los entrevistados

fueron seleccionados en razón de su cargo, en la entrevista hablan a título puramente personal, y por lo tanto su opinión no compromete a ninguna administración pública u organismo de la misma.

Como ya se ha comentado anteriormente, este apartado se ha elaborado a partir del cuestionario opinático, de lo manifestado en las entrevistas personales, del cuestionario Grafo_Test y de la información vertida en la base de datos ALOE. De ahí que a continuación se recoja el parecer de todos los entrevistados, y no sólo de los que pudieron entregar todos los cuestionarios por escrito a tiempo. A modo de resumen, se han recabado las opiniones de:

- Administración central: los responsables del Instituto Nacional de Estadística, de ocho ministerios, del Banco de España y del Instituto de Estudios Fiscales.
- Administración autonómica: los responsables de los órganos centrales de estadística de las diecisiete comunidades autónomas.
- Administración local: se celebró una reunión a la que acudieron un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y representantes de los ayuntamientos de Barcelona y Madrid.

En bastantes ocasiones la persona invitada se presentó a la entrevista acompañada de uno o varios asesores o colaboradores, recogándose todas las opiniones ya que se consideró que todos los participantes contribuían a enriquecer el debate. En un caso concreto un organismo estadístico remitió al equipo redactor de este informe varios cuestionarios opináticos, ya que creyó conveniente dar a conocer el parecer de las diferentes unidades que lo integran. En lo referente a la administración local la única fuente de información es la entrevista personal, ya que el equipo que elabora este informe no juzgó oportuno pedirles que contestaran a los cuestionarios opinático y Grafo_Test, por considerar que no recogían adecuadamente las inquietudes de este ámbito de la administración pública.

Para facilitar la exposición las opiniones recabadas se han estructurado en seis grandes apartados: coordinación, planificación, recursos, fuentes de información, producción y difusión. Lo que sigue es un resumen de las principales corrientes de opinión. El lector puede consultar una selección de respuestas textuales -anonimizadas, por supuesto- en el Anexo nº 13.

4. 2. 1. Coordinación

Según las personas entrevistadas, la coordinación de la actividad estadística pública es uno de los principales puntos de fricción de la organización actual. El peso creciente de la estadística de base administrativa, la posibilidad de explotar grandes bases de datos, la aparición de nuevas demandas ligadas a órganos específicos de la administración pública y la necesidad de integrar las peticiones a escala europea, estatal, autonómica y local, exigen una nueva organización de la estadística pública que se caracteriza por la descentralización funcional de la producción.

Ahora bien, esta descentralización de la producción estadística conlleva la necesidad de reforzar la coordinación entre los productores, con el fin de optimizar los recursos y evitar las duplicidades. El órgano central de estadística debe redefinir su papel, perdiendo peso la función estrictamente productora y convirtiéndose, cada vez más, en un organismo de coordinación, armonización y regulación.

Pues bien, los entrevistados han puesto de manifiesto que uno de los principales problemas de la estadística pública española es la debilidad de los órganos centrales de cada administración pública en cuanto coordinadores de la actividad estadística.

Esta debilidad se manifiesta de dos maneras. Una parte del problema reside en la capacidad real de cada órgano central para coordinar la actividad estadística de su administración pública. De manera independiente, la estadística pública española en su conjunto parece incapaz de acordar unas reglas de actuación. Esta incapacidad no se puede achacar a un órgano concreto, sino a la falta de entendimiento entre los diversos organismos centrales que representan a las administraciones públicas implicadas.

La coordinación interna

Comenzando por la coordinación que ha de tener lugar dentro de cada administración pública, en lo que respecta a la administración central las relaciones del INE con los demás órganos estadísticos son, en general, buenas. Sin embargo, se echa en falta una labor más decidida del INE para impulsar y coordinar la actividad estadística de los restantes organismos de la administración central.

La Comisión Interministerial de Estadística no es un órgano adecuado de coordinación, ya que en la práctica las reuniones son escasas, se tratan demasiados temas y de una manera excesivamente genérica, y los asuntos realmente importantes apenas se discuten. A esta coordinación insuficiente entre diferentes organismos se añaden algunos problemas puntuales. Así, por ejemplo, en algún ministerio todavía no se ha creado un organismo estadístico con plenas atribuciones. O, por citar otro ejemplo, en un organismo estadístico de la administración central se echa en falta una coordinación más estrecha de las distintas áreas que integran el ministerio.

La situación de la administración autonómica es mucho más heterogénea, debido a la diversidad de organizaciones estadísticas de las diecisiete comunidades autónomas. Casi todos los órganos centrales de estadística autonómicos tienen dificultades para coordinar la producción estadística de su comunidad autónoma. Algunas comunidades autónomas aún no la han afrontado, y aquellas que sí se han planteado la coordinación interna se encuentran con distintos niveles de logros no totalmente satisfactorios para las mismas. En algunos casos estas dificultades se deben a la falta de una legislación adecuada, pero el motivo principal es la carencia de recursos humanos y materiales para llevar a efecto esta tarea de coordinación interna. En otros el problema se centra en la falta de disposición de las Consejerías o Departamentos a someterse a una coordinación efectiva y a la inadecuada posición del órgano central de estadística en el organigrama, lo que en la práctica le impide ejercer sus competencias.

La relación entre el órgano central de estadística y las consejerías y departamentos adopta formas muy diversas, y el órgano central sólo conoce toda la actividad estadística que se lleva a cabo en las distintas dependencias de la administración autonómica en un número muy reducido de comunidades autónomas. La existencia de un plan autonómico de estadística facilita las tareas de coordinación, pues el órgano central ha de aprobar la inclusión de las operaciones estadísticas de las consejerías y departamentos en el plan estadístico. No obstante, incluso en este caso el trasvase de información entre la administración autonómica y la administración central queda, en su mayor parte, fuera del alcance de la supervisión del órgano central estadístico.

La coordinación entre administraciones públicas

En lo que atañe a la coordinación entre administraciones públicas, el principal foro de encuentro es el Comité Interterritorial de Estadística

(CITE). Según el artículo 43 de la Ley de la Función Estadística Pública, el CITE es el órgano encargado de velar "por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre el Estado y las comunidades autónomas". La opinión generalizada entre los consultados es que el CITE no cumple este papel, ya que en su seno no hay un debate real sobre los problemas y posibles soluciones relacionados con la actividad estadística pública. La mayoría de los entrevistados pertenecientes a la administración autonómica coincidieron en que el CITE sólo sirve para que el INE anuncie su programa de actuaciones, no para promover la coordinación entre las administraciones central y autonómica.

Así como hay un acuerdo casi unánime en la necesidad de reformar el CITE, no existe un consenso tan general sobre cómo desarrollar esta reforma. Las propuestas con más partidarios son:

- Dotar al CITE de un poder real de decisión, por ejemplo asignándole funciones de emitir dictámenes vinculantes sobre determinados temas.
- Crear grupos de trabajo de carácter técnico que discutan previamente los temas. De esta forma, cuando éstos se lleven al pleno del CITE todos los miembros del mismo habrán tenido la oportunidad de conocerlos, opinar sobre las propuestas presentadas y, si lo consideran conveniente, proponer modificaciones.
- Reducir el número de miembros y, en particular, instaurar un foro que reúna únicamente a los órganos centrales de estadística de cada administración pública. Esta propuesta conecta con otro grupo de opiniones que afirman que el CITE está descompensado, ya que en su diseño actual la administración central tiene un peso excesivo. Este nuevo foro podría sustituir al actual CITE, o constituir un segundo órgano de coordinación con funciones y cometidos claramente diferenciados.

Pero el CITE no agota los mecanismos de coordinación entre administraciones públicas, ya que en la actualidad gran parte de las relaciones entre la administración central y la autonómica se canalizan al margen del Comité Interterritorial de Estadística. La mayoría de los entrevistados adscritos a la administración autonómica comparten las siguientes apreciaciones:

- Las relaciones con el INE han mejorado mucho en los últimos años. No obstante, aún en la actualidad dependen demasiado de las personas que están al frente de las diferentes instituciones y servicios. No hay mecanismos de cooperación bien definidos.
- No pueden dar una opinión global de las relaciones entre las administraciones central y autonómica, ya que hay muchas operaciones estadísticas entre ministerios y consejerías (departamentos) en las que los órganos centrales de estadística no intervienen, e incluso de las que no tienen conocimiento.

Un número significativo de entrevistados cree que las relaciones actuales de los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas con el INE no son buenas. Destacan en concreto los siguientes comentarios:

- No hay ninguna coordinación en la elaboración de planes y de programas. La administración central no debería presentar a las comunidades autónomas las operaciones estadísticas previstas cuando el proceso está prácticamente cerrado.
- En general el trasvase de microdatos es correcto, pero el INE no les proporciona los directorios a los organismos de la administración autonómica. En este punto muchos entrevistados mencionan expresamente el Directorio Central de Empresas (DIRCE).
- Algunos organismos productores de la administración central, y en ocasiones el propio INE, envían sus peticiones de información directamente a las consejerías y departamentos, cuando lo deseable sería que las canalizasen a través del órgano estadístico central autonómico.
- Algo parecido sucede en determinadas actuaciones del INE con la administración local, en donde la relación es directa, sin que intervengan los órganos estadísticos centrales autonómicos, en especial, en operaciones de población como el Padrón de Habitantes.
- Los Acuerdos Marco firmados entre el INE y los órganos centrales autonómicos fueron bien recibidos por la formalización y el deseo de mayor cooperación que sugerían. No obstante, y una vez dado este primer paso, no se ha avanzado más en esa dirección.

- En los mecanismos de coordinación actualmente vigentes priman las soluciones parciales y los acuerdos bilaterales.

Por lo que respecta a los entrevistados que abordan las relaciones entre administraciones públicas desde la perspectiva de la administración central, también se observa bastante diversidad en la valoración que hacen de las mismas. Entre los que opinan que la coordinación es mala, hay quien considera que la razón de ello se debe al comportamiento de las comunidades autónomas, que no cumplen sus compromisos en el tiempo y forma establecidos, y quien opina que la culpa es de la propia administración central, como consecuencia de que algunos órganos de la misma no han querido colaborar con las comunidades autónomas.

También es de destacar que muchos órganos estadísticos de la administración central no tienen acuerdos formales con los correspondientes órganos de la administración autonómica, sino que el trasvase de datos se realiza de manera informal mediante contactos estrictamente personales. En bastantes casos la relación no se establece con los órganos centrales estadísticos de las comunidades autónomas, sino directamente con los órganos administrativos autonómicos que generan la información en cuestión.

Algunos de los entrevistados encuentran diferencias por comunidades autónomas, diferencias que, en general, se explican por el tamaño de la comunidad y por el grado de desarrollo del órgano estadístico autonómico con el que se relacionan. En general, el trasvase de información funciona mejor con las comunidades autónomas que tienen órganos centrales estadísticos consolidados, con personal suficiente y con funciones claramente delimitadas, de modo que las demandas se pueden dirigir directamente a la persona adecuada.

Los consultados adscritos a la administración local también han manifestado su preocupación por la falta de un marco jurídico de relaciones en materia estadística que incluya a las corporaciones locales. La cercanía parece favorecer una relación más directa con los órganos centrales autonómicos que con el INE. Sin embargo, la coordinación entre los organismos de estadística de las comunidades autónomas y los ayuntamientos apenas se contempla en la legislación autonómica, lo que no ha impedido que en el pasado se hayan planteado algunas experiencias puntuales de colaboración que se saldaron con un balance muy positivo para ambas partes.

4. 2. 2. Planificación

Para definir la actividad estadística a desarrollar, la administración central y muchas comunidades autónomas elaboran -por separado y de forma independiente- un programa estadístico anual, tomando como referencia el respectivo plan estadístico vigente. En este programa anual se incluyen las operaciones estadísticas y otras actividades estadísticas que se realizarán durante el año, así como otros aspectos relacionados con las mismas, tales como los sujetos obligados a suministrar información, la forma en que se incorporan a la actividad estadística los registros administrativos necesarios o las previsiones presupuestarias, por citar algunos ejemplos.

Siendo conscientes de la necesidad de contar con un inventario de todas las operaciones estadísticas que se realizan en el ámbito público en España, el equipo redactor de este informe diseñó la base de datos ALOE (ALmacenamiento de Operaciones Estadísticas).

El objetivo de esta base de datos no era únicamente recopilar todas las operaciones estadísticas ejecutadas en el conjunto del territorio, sino que también pretendía determinar la relación de cada operación estadística que realiza la administración central con operaciones estadísticas similares de las comunidades autónomas. Para ello se ha distinguido entre:

- Operaciones estadísticas relacionadas: cuando existe algún tipo de relación entre la operación autonómica y alguna operación incluida en el inventario de operaciones estadísticas de la administración central.
- Operaciones estadísticas propias de la comunidad autónoma: cuando no es posible establecer una relación con alguna de las operaciones estadísticas incluidas en el mencionado inventario de la administración central.

A su vez, entre las operaciones estadísticas relacionadas se ha distinguido entre:

- Operación estadística participada: cuando la comunidad autónoma ha compartido alguna tarea en la elaboración de la operación estadística de la administración central: diseño, recogida de información, validación, grabación, depuración, imputación o cualquier otro tipo de tratamiento de la información.

- Operación estadística paralela: cuando son dos operaciones estadísticas distintas e independientes que, en buena parte, persiguen el mismo fin.

El equipo redactor de este informe solicitó a cada comunidad autónoma que grabase en la base de datos ALOE sus operaciones estadísticas, poniéndolas en relación con el inventario de operaciones estadísticas de la administración central y calificándolas según la clasificación anterior. Por distintos motivos no ha sido posible reunir a tiempo la información de todas las comunidades autónomas, de modo que en el análisis que sigue se consideran únicamente los datos proporcionados por las once comunidades autónomas que han podido atender a este requerimiento en el plazo y forma solicitados. En el Anexo nº 14 se presentan algunos resúmenes por comunidad autónoma y sectores de las operaciones estadísticas fuera de inventario, paralelas y participadas.

Del análisis de la base de datos ALOE se desprende que los principales sectores donde las comunidades autónomas realizan operaciones estadísticas fuera de inventario son: Medio Ambiente; Agricultura, Ganadería, Selvicultura, Caza y Pesca; Salud; Demografía, Población y Trabajo; e Ingresos y Costes Salariales. En muchos casos estas operaciones estadísticas están asociadas a actividades de las consejerías de las distintas comunidades autónomas. Casi el 50 por ciento de estas operaciones estadísticas son de tipo estructural, repartiéndose las restantes entre coyunturales y otras. Entre cuatro comunidades autónomas totalizan más del 65 por ciento del total de operaciones estadísticas calificadas como de fuera de inventario.

Asimismo, se deduce que las operaciones estadísticas participadas se centran fundamentalmente en los sectores de: Agricultura, Ganadería, Selvicultura, Caza y Pesca, que suponen cerca del 30 por ciento del total de operaciones estadísticas participadas; Trabajo, Ingresos y Costes Salariales (10 por ciento); y Demografía y Población (10 por ciento). Así pues, estos tres sectores reúnen más del 50 por ciento de las operaciones estadísticas participadas. Cabe resaltar que en torno al 77 por ciento de las operaciones estadísticas clasificadas como participadas las totalizan sólo cuatro comunidades autónomas, siendo en todas ellas el sector de Agricultura, Ganadería, Selvicultura, Caza y Pesca el que tiene un peso más importante en el total.

Por último, cerca de la cuarta parte de las operaciones estadísticas consideradas paralelas se localizan en los sectores primario y medioambiental, figurando en un segundo nivel (aunque con considerable

importancia) las operaciones estadísticas referidas a los ámbitos demográfico y laboral. Las operaciones estadísticas paralelas grabadas en la base de datos ALOE están muy concentradas en cuatro comunidades autónomas. Estas cuatro comunidades autónomas suponen más del 90 por ciento del total de operaciones estadísticas paralelas, y todas están en el grupo de comunidades autónomas cuya organización estadística ya ha alcanzado un nivel de desarrollo notable.

4. 2. 3. Recursos

El debate sobre los recursos de la estadística pública en España se ha centrado en tres grandes apartados: el personal, la dotación económica y las herramientas y soportes informáticos.

Personal dedicado a actividades estadísticas

Para recabar información sobre las características del personal se cuenta con las opiniones de los entrevistados y el cuestionario Grafo_Test. Respecto a este último, algunos organismos no han podido facilitar la información a tiempo para ser incluida en este informe. Entre los cuestionarios recibidos, en algún caso el equipo redactor del informe consideró que los datos proporcionados no seguían los mismos criterios que los demás encuestados, por lo que se decidió no tenerlos en cuenta en la explotación. Finalmente, se ha optado por no incluir en este resumen ningún comentario sobre los organismos de la administración central, ya que el reducido número de respuestas recibidas podría permitir la identificación indirecta de datos individuales.

Según la información facilitada por las comunidades autónomas, en el año 2004 el personal adscrito al órgano central autonómico oscilaba entre 5 y 175, con una mediana igual a 21. El porcentaje de técnicos en plantilla sobre el personal total varía entre el 39 por ciento y el 69 por ciento, con una mediana del 50 por ciento. Si se considera el total de técnicos (plantilla y no plantilla) el mínimo se mantiene en el 39 por ciento ya señalado, el máximo se sitúa en el 84 por ciento y la mediana en el 67 por ciento.

Es difícil evaluar el crecimiento en el periodo 2000-2004, ya que algunas comunidades autónomas no facilitan, por diversas razones, los datos para el año 2000. Si sólo se consideran las comunidades autónomas que han facilitado datos tanto para 2000 como para 2004, el personal total destinado en los órganos centrales autonómicos ha pasado de 364 a 421, lo que supone un aumento del 16 por ciento. EL personal de plantilla se ha

incrementado un 8%, y supone el 74% del personal total. El número total de técnicos, incluyendo a los de plantilla y no de plantilla, aumentó un 8%, y representaban en 2004 el 52% de todo el personal de los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas analizadas.

Una información muy interesante que se deriva del cuestionario Grafo_Test es la distribución del personal dedicado a actividades estadísticas entre los que están destinados en el órgano central, y los adscritos a otras dependencias de la administración autonómica. A pesar de que únicamente cuatro comunidades autónomas han facilitado este desglose, se ha considerado que los resultados son lo suficientemente reveladores como para ser reseñados en este resumen.

Una de las comunidades autónomas que ha proporcionado esta información tiene una organización estadística en formación. En esta comunidad autónoma el personal del órgano central supone el 23 por ciento del personal total dedicado a actividades estadísticas en la correspondiente administración autonómica. Otras dos comunidades autónomas tienen una organización estadística que ya ha alcanzado un nivel de desarrollo notable, y en ellas el personal del órgano central representa alrededor del 50 por ciento del total. En la cuarta comunidad autónoma, que resulta difícil de clasificar en términos del nivel de desarrollo de su organización estadística, su órgano central concentra el 73 por ciento de las personas que realizan actividades estadísticas.

Otra cuestión de interés es el grado de formación del personal que se dedica a la estadística pública. Según las opiniones de los entrevistados, la formación técnica del personal estadístico de la administración autonómica es bastante heterogénea, como consecuencia de la diversidad y el diferente grado de desarrollo de la estadística autonómica. En lo que se refiere a la formación exigida para la incorporación del personal estadístico, en algunas comunidades autónomas existe la escala de estadística, en tanto que en otras los funcionarios pertenecen a la escala general. También hay heterogeneidad en la titulación universitaria que les habilita para concursar a las plazas que se convocan.

La formación posterior depende de la actividad concreta que se lleva a cabo en el organismo de destino. En algunos casos esta formación se completa con la asistencia a los cursos que organiza la Escuela de Estadística de las Administraciones Públicas y a otras iniciativas formativas similares, incluso de carácter internacional, organizadas por distintas comunidades autónomas.

Presupuesto

El presupuesto de los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas presenta una gran variabilidad, en consonancia con las diferencias de personal descritas en los párrafos anteriores. El presupuesto total para las comunidades autónomas que cumplimentaron esta parte del cuestionario Grafo_Test osciló en el año 2004 entre 0,6 y 8,7 millones de euros. En general la partida con un peso más elevado es el capítulo que recoge las retribuciones del personal, que supone entre el 33 por ciento y el 54 por ciento del gasto total. Hay dos casos que destacan de los demás: una comunidad autónoma con una organización estadística en formación, donde este capítulo alcanza el 85 por ciento del gasto total, y una comunidad autónoma que ya ha alcanzado un nivel de desarrollo notable, en la que los gastos de personal ascienden al 70 por ciento del total.

La siguiente partida en importancia es el capítulo de inversiones, que varía entre el 21 por ciento y el 46 por ciento del gasto total con las dos excepciones anteriormente indicadas. Conviene aclarar que las inversiones reales constituyen la segunda partida más importante del presupuesto de gastos si se toman las comunidades autónomas en su conjunto, aunque en casos concretos puede ser la primera, por encima de los gastos de personal, o la tercera, detrás de los gastos de personal y de la compra de bienes y servicios.

Una medida alternativa de los recursos disponibles es el gasto por trabajador. Se han calculado dos indicadores, dividiendo el presupuesto de gastos del capítulo dedicado a pagos al personal y el presupuesto total, respectivamente, entre el personal total (incluyendo personal no de plantilla). En este cálculo sólo se ha considerado el órgano central de estadística, debido a la falta de información sobre el presupuesto de gastos de las otras dependencias de la administración pública.

El gasto en personal por trabajador varía entre 26.000 y 42.000 euros, con una mediana del gasto igual a 32.000 euros. La dispersión se incrementa cuando se calcula el gasto total por trabajador, ya que el rango de variación se extiende de 30.000 a 112.000 euros, con una mediana del gasto de 58.500 euros. Este aumento de la dispersión se explica por la diferente importancia del capítulo de inversiones en el presupuesto total de gastos, que a su vez está relacionada con el grado de externalización de la actividad del órgano central de estadística.

Herramientas y soportes informáticos

En este punto es necesario distinguir entre los sistemas internos de gestión y los sistemas de intercambio de información con otros organismos y administraciones públicas. Por lo que respecta a los sistemas internos de gestión, la opinión generalizada entre las personas consultadas es que si se lograra una cierta uniformidad se ganaría en eficacia, pero que la diversidad actual es un problema secundario.

Algunos entrevistados adscritos a la administración autonómica, y más concretamente a comunidades autónomas con una organización estadística en formación, no comparten esta tesis, ya que según ellos se podrían lograr grandes economías de escala si se estableciese un estándar único. En todo caso, ésta es una opinión minoritaria en el conjunto de entrevistados pertenecientes a la administración autonómica. Por su parte, algunos entrevistados con destino en la administración central opinan que la diversidad de medios entre las distintas comunidades autónomas es tan grande, que intentar realizar una tarea de coordinación acarrearía más problemas que soluciones.

Las valoraciones son mucho más uniformes cuando se habla de los sistemas de intercambio de información. Todos los entrevistados coinciden en que es imprescindible más coordinación, pero quienes se muestran más tajantes son los que pertenecen a la administración central, al afirmar que la información que reciben de las comunidades autónomas viene con formatos muy diversos y que esto dificulta considerablemente su tratamiento.

4. 2. 4. Fuentes de información

En el apartado de fuentes de información se agrupan las tres grandes etapas del proceso de obtención de los datos brutos que servirán, una vez depurados y procesados por los especialistas, para producir las estadísticas que se pondrán a disposición de los usuarios. Estas etapas son:

1. Identificación de las posibles unidades informantes, es decir, elaboración de directorios.
2. Planificación de la recogida de información, entendida como la selección de las unidades informantes para cada operación estadística concreta, y la determinación de cómo se va a acceder a

la información deseada: registros administrativos, censos y encuestas.

3. La organización de la recogida de información sobre el terreno.

Los directorios

La mayoría de los entrevistados adscritos a la administración autonómica ha manifestado que el INE es reacio a ceder sus directorios a los órganos centrales de estadística autonómicos. Muchos de los entrevistados se han referido expresamente al Directorio Central de Empresas (DIRCE), tanto en las entrevistas orales como por escrito en contestación a la pregunta del cuestionario opinático sobre las peticiones de información no atendidas.

Estos entrevistados manifestaron que la no cesión de los directorios constituye un problema serio, ya que obliga a la administración autonómica a elaborar sus propios directorios, con el consiguiente gasto adicional. Ahora bien, los órganos estadísticos de las comunidades autónomas no pueden acceder a algunos registros de la administración central que son imprescindibles para elaborar directorios completos y exhaustivos, registros administrativos a los que sí accede el INE.

Por su parte, los directorios del INE contienen errores derivados de su lejanía a las unidades informantes, lejanía que impide un seguimiento puntual de las altas y bajas que se producen en la población objetivo. Estos errores se podrían evitar, al menos en parte, si el INE utilizase la información de actualización que las comunidades autónomas le ofrecen, pero, y por razones que los entrevistados ignoran, el INE no hace uso de este ofrecimiento.

Esta falta de entendimiento se traduce en que en demasiadas ocasiones la estadística pública maneja dos directorios incompletos referidos a la misma población objetivo, cuando podría tener un directorio único, más próximo a la realidad y a un coste menor si las administraciones central y autonómica compartiesen la información.

La planificación de la recogida de información: registros administrativos, censos y encuestas

La opinión generalizada entre los entrevistados es que la estadística pública está desaprovechando el potencial de los registros administrativos. Antes de proponer una operación estadística de campo habría que evaluar en qué medida la información que se pretende conseguir con la misma ya

se ha recabado por otros medios, pues en muchos casos las unidades informantes la han facilitado a otros organismos de la administración pública.

En concreto, se han apuntado los siguientes problemas que impiden un uso más eficiente de los registros administrativos:

- Habitualmente los que elaboran un registro administrativo aducen limitaciones legales para no cederlos a los organismos estadísticos. Si bien en algunos casos puede ser necesario modificar la legislación para facilitar la cesión, los consultados creen que el problema real es la falta de voluntad de compartir la información. Una interpretación más flexible de la legislación vigente permitiría la cesión de los ficheros, pero sus poseedores se escudan en una lectura restrictiva del ordenamiento jurídico.
- Para explotar un registro administrativo con fines estadísticos hay que tratar la información, y en muchas ocasiones los órganos estadísticos que pretenden explotarlos no conocen todas las particularidades administrativas, contables, legales e institucionales que hay detrás de cada caso. De ahí que una alternativa a la cesión de los ficheros a todo el que quiera explotarlo sea que la explotación se centralice en el organismo más idóneo para hacerla.
- Los registros administrativos no están diseñados para facilitar su explotación con fines estadísticos. Por un lado, en su creación se perdió la oportunidad de recabar información complementaria, al no preguntar a los órganos estadísticos qué datos habría sido interesante recoger aprovechando el cumplimiento de la obligación administrativa. Por otra parte, los procedimientos de gestión son muy heterogéneos, sin que se haya hecho ningún esfuerzo para homogeneizarlos. Los registros administrativos se guardan en formatos muy diversos, razón por la que resulta difícil extraer una información común y uniforme cuando se cruzan datos de varias administraciones públicas, e incluso de distintos organismos de la misma administración pública.
- En los registros administrativos sobre las materias más sensibles es imprescindible garantizar el anonimato de los individuos, lo que no siempre resulta sencillo. De hecho, esta cesión anonimizada debería estar contemplada en el propio diseño del registro administrativo, ya que es más fácil generar una versión convenientemente censurada del fichero cuando este uso concreto

se ha tenido en cuenta al crearlo. En todo caso, y en lo que respecta a los registros administrativos existentes, faltan criterios claros para asegurar que el fichero tratado impida la identificación de las unidades informantes.

Con independencia de que estos problemas de carácter general tengan una solución más o menos sencilla, hay un sentimiento general entre los entrevistados de que es urgente explotar los registros fiscales y de la seguridad social de manera eficiente. Todos coinciden en que estos registros administrativos tocan temas sensibles, y que hay que ser especialmente cuidadosos con el derecho de las unidades informantes a la protección de sus datos.

Ahora bien, también afirman que en la actualidad se destinan muchos recursos a operaciones estadísticas de campo que se podrían complementar, e incluso sustituir, por una explotación de estos datos que ya están en poder de la administración pública, y cuyo detalle funcional y territorial es mucho mayor que el que se puede conseguir con una encuesta. Los consultados adscritos a la administración local también han hecho bastante hincapié en esta cuestión.

Respecto a las operaciones estadísticas de campo, los entrevistados destinados en la administración autonómica opinan que no tienen prácticamente ninguna posibilidad de participar en el diseño de las metodologías de los censos y encuestas del INE. En ocasiones se convocan grupos de trabajo y foros específicos, pero el INE acude a los mismos con las propuestas casi cerradas, y los organismos autonómicos apenas tienen oportunidad de discutir alternativas.

Esta es una fuente importante de insatisfacción. Hay operaciones estadísticas cuyos resultados comprometen decisiones muy relevantes para las comunidades autónomas, especialmente en temas de financiación, y, sin embargo, las comunidades no saben cómo se ha llegado a estos resultados. Este grupo de entrevistados considera imprescindible que los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas intervengan en todos los aspectos metodológicos: elaboración del cuestionario, diseño de la muestra, depuración e imputación, es decir, en todas las etapas que se siguen hasta llegar al resultado final.

Este mismo grupo también comparte el parecer de que en la actualidad los cuestionarios de las principales operaciones estadísticas que realiza el INE sólo tienen en cuenta las necesidades de información de la

administración central, y no incluyen preguntas importantes para la administración autonómica. La solución que proponen es que se constituyan grupos de trabajo para acordar cuestionarios que recojan las necesidades de información de todas las administraciones públicas.

Otra opinión bastante extendida entre los que contemplan la situación actual desde el punto de vista de la administración autonómica es que los tamaños muestrales son claramente insuficientes para las necesidades de la misma. En ocasiones las muestras son representativas para obtener resultados agregados para toda la comunidad autónoma si ésta es grande, pero la representatividad es bastante más dudosa para las comunidades autónomas de reducido tamaño. Esta cuestión también afectará a las provincias, las islas y los niveles territoriales más desagregados, tales como las comarcas y las grandes ciudades.

Los entrevistados pertenecientes a las corporaciones locales también han manifestado su preocupación por esta cuestión. Con independencia de que se lleve a cabo un estudio más detenido de cómo se podrían satisfacer las necesidades de información de todos los ayuntamientos, los municipios de las grandes ciudades han insistido en que es urgente que los diseños de las encuestas contemplen la necesidad de proporcionar resultados para su ámbito territorial. Al fin y al cabo, afirman, las grandes ciudades tienen normalmente más habitantes que muchas provincias e incluso que algunas comunidades autónomas, de modo que no hay razones técnicas para que una operación estadística preparada para proporcionar datos a escala provincial no pueda facilitar resultados para grandes ayuntamientos.

En todo caso, el problema del tamaño muestral es más complejo de lo que su nombre da a entender. En parte es una cuestión del número de unidades encuestadas, pero en ocasiones también intervienen otros factores como, por ejemplo, la importancia de la operación estadística para la comunidad autónoma; los criterios de selección de las unidades muestrales, y en particular la necesidad de incluir en la muestra unidades con un peso importante en su ámbito territorial aunque no lo tengan en ámbitos más agregados; algunos "despistes" en las unidades seleccionadas; o la no consideración del hecho insular. De ahí que haya que entrar en el detalle de cada caso para detectar posibles inconsistencias, incluso cuando el tamaño de la muestra parezca satisfactorio.

Algunos entrevistados comentaron que sus administraciones autonómicas solicitaron al INE una ampliación de muestra en determinadas operaciones

estadísticas de especial interés, ofreciéndose a financiar el gasto suplementario derivado del aumento del número de entrevistas. Sin embargo, el INE no siempre ha atendido a esta petición, apoyando su respuesta en razones de carácter metodológico. La hoja separada con alguna pregunta adicional que, en ocasiones, ha permitido el INE tampoco es una buena solución.

Los entrevistados adscritos a la administración central afirman que las metodologías de los censos y de las encuestas se diseñan a escala europea, y que hay pocas posibilidades de modificarlas para adaptarlas a las necesidades de las comunidades autónomas. A pesar de ello, algunos de estos entrevistados también opinaron que los resultados para las comunidades autónomas serían más representativos si éstas pudiesen intervenir en el diseño de la operación estadística.

La sensación que se desprende del conjunto de entrevistas que se han celebrado es que esta diferencia de opiniones parece reducirse a un conflicto entre el INE y los órganos centrales de estadística autonómicos. Por otra parte, las personas consultadas que desarrollan su labor en otros organismos estadísticos de la administración central distintos del INE han coincidido en que las comunidades autónomas no han manifestado un interés especial por intervenir en las metodologías de sus operaciones estadísticas, ni en aumentar los tamaños de muestra en su territorio. Comentan que ha habido únicamente algunas peticiones puntuales, y se ha llegado fácilmente a acuerdos satisfactorios para ambas partes.

Estos entrevistados de la administración central no adscritos al INE comparten la opinión de que la representatividad de muchas operaciones estadísticas para ámbitos inferiores a la provincia es muy baja. No obstante, sostienen que para obtener resultados con un nivel de detalle más desagregado sería preferible acudir a registros administrativos o a procedimientos indirectos, en vez de llevar a cabo ampliaciones de muestra.

Las opiniones de los entrevistados que están en la administración autonómica sobre la participación de ésta en la elaboración de metodologías a escala europea son diversas. Todos coinciden en que hoy en día sus posibilidades de intervenir son nulas o prácticamente nulas. Sin embargo, existen claras diferencias a la hora de valorar si esta participación es deseable o no.

Algunos entrevistados afirman de forma tajante que las comunidades autónomas han de tener representación en los órganos comunitarios. En el otro extremo, hay quienes consideran que dicha participación no sólo no es necesaria, sino que tampoco es deseable. Uno de los entrevistados era partidario de la presencia en los órganos europeos no tanto por la presencia en sí, sino porque pondría de manifiesto una mayor sensibilidad del INE hacia la estadística de la administración autonómica.

En este punto se detecta una relación clara entre la voluntad de tener presencia en las instituciones comunitarias y el nivel de desarrollo de la organización estadística autonómica. Los entrevistados que pertenecen a comunidades autónomas con una organización más compleja son favorables a dicha presencia, en tanto que muchos que están en comunidades autónomas con una organización estadística en formación creen que éste no es un tema prioritario.

La diversidad de opiniones entre los entrevistados pertenecientes a la administración autonómica es aun más acusada cuando se atiende a los mecanismos propuestos para determinar quién(es) representaría(n) a las comunidades autónomas en las instituciones europeas. Entre las propuestas realizadas destacan las siguientes:

- Elección puntual en cada momento, dependiendo de la representatividad de cada comunidad autónoma en los temas a tratar y de los medios disponibles.
- Que sólo vayan las comunidades autónomas que tengan previsto realizar la operación estadística concreta a tratar.
- Definir conjuntos de comunidades autónomas con problemas y necesidades semejantes.
- Definir conjuntos de comunidades autónomas con niveles similares de desarrollo de su sistema estadístico.
- Por consenso (sin especificar cómo se llega a este consenso).
- Presencia rotatoria, ligada por ejemplo a la secretaría del grupo institucional de las Jornadas de Estadística de las Comunidades Autónomas (JECAS).

Otras propuestas de participación en la elaboración de metodologías a escala europea son:

- Crear un órgano de participación donde las administraciones central y autonómica acuerden la postura a defender. Los representantes que acudan a las instituciones europeas se comprometerían a mantener esta postura, en cuyo caso la presencia directa no es tan importante.
- Que acudan los expertos estadísticos oficiales en el tema a tratar, con independencia de a qué administración pública estén adscritos.

En todo caso, conviene señalar que junto a estos partidarios de la participación de las comunidades autónomas en la elaboración de metodologías a escala europea, hay otros entrevistados adscritos a la administración autonómica que han manifestado que no se sienten más representados por otra comunidad autónoma que por la administración central. Como ya se comentó anteriormente, estos entrevistados están adscritos a comunidades autónomas con una organización estadística en formación.

La mayoría de los consultados pertenecientes a los órganos estadísticos de la administración central creen que la representación actual de la estadística pública española ante los órganos comunitarios es adecuada, aunque algún representante manifestó que desearía que su organismo tuviese una presencia más directa formando parte de la delegación española. Algunos añaden que sería conveniente informar del contenido y acuerdos de las reuniones del Comité de Programa Estadístico a todos los órganos estadísticos de las distintas administraciones públicas.

La recogida de información sobre el terreno

La organización de la recogida de información sobre el terreno también ocupó una parte importante de las entrevistas. La opinión generalizada es que se exige demasiado a las unidades informantes, y en particular a determinadas empresas. Esta carga excesiva en parte se debe a que distintos organismos estadísticos piden la misma información, en parte a que el mismo organismo estadístico pide la misma información varias veces, y, sobre todo, a que el informante ya ha facilitado previamente esta información a otros organismos de la administración pública.

Hay un acuerdo general en que la solución a este problema pasa por explotar los registros administrativos que ya están en poder de la administración pública, así como por organizar la recogida de información de manera integral. No obstante, no hay un acuerdo igual de amplio sobre

los cambios que habría que introducir en el actual proceso de recogida de información.

Comenzando por las opiniones de los que están destinados en la administración autonómica, destacan las siguientes propuestas:

- El exceso de peticiones surge de duplicar operaciones estadísticas. Por tanto, la clave está en acabar con las duplicidades.
- Diseñar un impreso único de recogida de información para las empresas que cubra todas las posibles demandas.
- Fomentar los cuestionarios electrónicos.
- Coordinar los cuestionarios y calendarios de recogida de información.
- Limitar la demanda de información a lo estrictamente necesario.
- En algún caso, reducir el tamaño muestral y el número de paneles.

Al margen de la organización de la recogida propiamente dicha, un entrevistado apuntó que una forma de estimular la colaboración de las unidades informantes es producir información que les sea útil. En el caso de las empresas, por ejemplo, se les puede dar una comparación de sus cifras con las del conjunto de la muestra, con lo que se les presta un servicio gratuito que les anima a colaborar.

Por su parte, los entrevistados que están en la administración central ponen el acento en:

- Explotar los registros administrativos de manera más eficiente.
- Crear bases de datos básicos que sean compartidas por todos los organismos estadísticos.
- Evitar las preguntas reiterativas en diferentes operaciones estadísticas.

Un aspecto central de la organización de la recogida de información es quién debe hacerse responsable de la misma. Casi todos los entrevistados están de acuerdo en que el sistema actual no es el más eficiente, pero no se aprecia una propuesta clara de cambio. Entre los consultados de la administración autonómica se han recogido las siguientes opiniones:

- La transferencia de las funciones de recogida de información que actualmente están a cargo de las delegaciones provinciales del INE es un tema complejo. Como principio general, el trasladar la recogida de información a la administración pública que está más cercana a las unidades informantes es un cambio positivo. Las reticencias surgen cuando se plantea la transferencia de las delegaciones tal y como están organizadas en la actualidad. Algunos entrevistados creen que la transferencia de las delegaciones del INE les supone un valor añadido relativamente bajo, ya que en su opinión la red territorial del INE está sobredimensionada, e incluso que la incorporación del personal de las delegaciones a los órganos centrales de estadística autonómicos podría descompensar su plantilla. En todo caso, se ha insistido bastante en que la transferencia de las delegaciones debería ser voluntaria.
- Otros entrevistados defienden el principio de que la recogida de información debe hacerse por la administración pública más próxima a las unidades informantes, aplicando en su caso el principio de subsidiariedad. En caso de que la correspondiente administración autonómica no esté en condiciones de llevar a cabo la recogida de información, entonces la haría el INE.
- Un tercer grupo de opiniones propone la creación de una agencia estatal de recogida de información, dirigida de manera conjunta por las administraciones central y autonómica, que se encargaría de facilitar los datos de base a todos los organismos estadísticos públicos.
- También se ha recogido alguna opinión partidaria de externalizar la recogida de información.

Algún entrevistado matizó que para su organismo es importante poder recoger la información de base, no por la recogida en sí sino porque es una manera de mantener el contacto directo con las unidades informantes.

Otra cuestión relevante relacionada con la recogida de información es el cumplimiento de los calendarios, un tema que tiene dos vertientes a tenor de lo manifestado en las entrevistas personales y en las respuestas por escrito al cuestionario opinático:

- En las entrevistas, diversos consultados han manifestado que el INE cree que si las comunidades autónomas participasen en la

operación estadística (lo que podría incluir, por ejemplo, la recogida de los cuestionarios en su ámbito territorial), se producirían retrasos que impedirían el cumplimiento de los estrictos calendarios fijados por Eurostat y que el INE se escuda en los compromisos de calendario con la Unión Europea para no compartir con las comunidades autónomas la elaboración de las operaciones estadísticas coyunturales. Muchos de los entrevistados consideran que no existe ninguna razón objetiva que sustente esta afirmación.

- Muchos entrevistados adscritos a organismos estadísticos de la administración central han valorado negativamente el cumplimiento, por parte de algunas comunidades autónomas, de los calendarios de entrega pactados entre las administraciones central y autonómica. En este caso se refieren fundamentalmente a la explotación de registros administrativos, no a la elaboración de encuestas. Estos entrevistados han insistido que, para que un procedimiento descentralizado de recogida información y de elaboración de estadísticas sea plenamente operativo, es imprescindible que haya un mecanismo estricto de control de los calendarios comprometidos.

4. 2. 5. Producción

El principal problema de la estadística pública española en el ámbito de la producción es la existencia de operaciones estadísticas paralelas, y de ello son conscientes todas las personas consultadas. Sin embargo, no se encuentra tanta uniformidad a la hora de determinar las causas que originan estas duplicidades parciales.

Los entrevistados adscritos a la administración autonómica sitúan el origen del problema en la actuación del INE, y no hacen ninguna referencia a los demás órganos estadísticos de la administración central. Algunos de los consultados que pertenecen a los organismos estadísticos de esta última, en cambio, critican la forma de actuar de las comunidades autónomas y las responsabilizan de la existencia de operaciones estadísticas paralelas.

De todas formas, hay una gran variedad de pareceres. Comenzando con las opiniones recabadas entre los que están adscritos a las comunidades autónomas, algunos consultados son muy críticos con la labor del INE. Este grupo cree que algunas de las operaciones estadísticas del INE no están diseñadas para atender las necesidades de información de las comunidades autónomas, que el INE no quiere discutir las posibles

mejoras y que, por lo tanto, los órganos estadísticos autonómicos no tienen más alternativa que ampliar el alcance de algunas operaciones estadísticas del INE y realizarlas por su cuenta si quieren ofrecer a sus respectivos gobiernos autonómicos los datos que éstos precisan.

.De acuerdo con esta forma de pensar, las operaciones paralelas actuales son un adelanto de las que habrá en el futuro, ya que el número de este tipo de operaciones estadísticas será cada vez mayor a medida que las comunidades autónomas vayan teniendo más recursos y sus organizaciones estadísticas se vayan desarrollando.

Otro grupo de consultados considera que las operaciones paralelas se derivan de que el INE adopta un enfoque excesivamente centralista de la actividad estadística. El origen de este tipo de operaciones no estaría así en la mala calidad de los datos de INE, sino en la ausencia de coordinación metodológica.

También hay quien atribuye la existencia de estas operaciones paralelas a la necesidad de mantener un contacto directo con las unidades informantes, de modo que desaparecerían si los órganos estadísticos autonómicos se pudiesen encargar de la recogida de la información.

Finalmente, hay entrevistados que no perciben la necesidad de abordar operaciones estadísticas paralelas.

Se aprecia una relación entre la necesidad de abordar este tipo de operaciones estadísticas y el nivel de desarrollo de la organización estadística autonómica. Los entrevistados que están en comunidades autónomas con una organización en formación tienden a estar menos predispuestos a las operaciones estadísticas paralelas. Por su parte, los entrevistados de comunidades autónomas con una organización que ya alcanzó una dimensión importante ven más puntos positivos que inconvenientes en la mejora de la información estadística disponible, aunque ello suponga que haya dos datos diferentes para medir una misma realidad.

Una opinión interesante, compartida por bastantes entrevistados, es que no hay tantas operaciones estadísticas paralelas, pero que las que hay son operaciones estadísticas muy sensibles, con una repercusión mediática muy grande.

También hay un acuerdo bastante general en que las operaciones paralelas son negativas, ya que afectan a la calidad de la respuesta (vía cansancio de la unidad informante, a la que se le pide varias veces la

misma información), y, sobre todo, por lo que supone de ataque a la credibilidad de la estadística pública. Algunos entrevistados afirmaron que en muchas ocasiones no vale la pena volver a plantear una operación estadística aunque se gane algo de precisión con la nueva estimación, ya que dicha ganancia no compensa la pérdida de credibilidad que se deriva del hecho de que el usuario tenga dos datos y no sepa con cuál quedarse.

Pero esta opinión no es unánime. Otros consultados insistieron en que las necesidades de información son lo primero, y si un organismo estadístico no satisface estas necesidades otro tendrá que hacerlo aunque esto suponga duplicar en buena parte los resultados.

Según las opiniones recogidas, las operaciones paralelas no son sólo la respuesta de la administración autonómica a una actuación por parte del INE que las comunidades autónomas consideran inapropiada. También hay opiniones, éstas expresadas por entrevistados adscritos a la administración central, que ven inconvenientes en que determinadas operaciones estadísticas se lleven a cabo de abajo arriba, porque eso conlleva que el dato agregado vaya siempre a la velocidad de la comunidad autónoma más lenta.

Los que defienden esta tesis afirmaron que desde el punto de vista teórico la descentralización de las operaciones estadísticas es un avance importante, ya que permite contar con información muy detallada que satisface todas las necesidades de los distintos niveles de la administración pública. El problema surge cuando la administración autonómica no cumple los compromisos establecidos, y demora indefinidamente la entrega de los resultados referidos a su territorio. La mayoría de las comunidades autónomas cumplen lo pactado, pero bastaría con que una no lo hiciera para que los órganos estadísticos de la administración central no pudieran publicar el dato nacional, lo que generaría considerables retrasos. De ahí que algunos entrevistados hayan afirmado que determinados organismos de la administración central se estén planteando abordar directamente operaciones estadísticas que ahora se elaboran por el método ascendente.

La cuestión de si las estadísticas deben elaborarse de forma ascendente o siguiendo el método descendente ha generado bastante debate. Entre los entrevistados de la administración autonómica, la mayor parte de los que están en comunidades autónomas cuya organización estadística ya ha alcanzado una dimensión notable sostienen que los resultados para el conjunto del Estado deben obtenerse por el método ascendente, ya que de esta forma se satisfacen simultáneamente las necesidades de la

administración central y las de la administración autonómica. Estos entrevistados han sido especialmente críticos con los procedimientos de imputación y de reparto por indicadores que se utilizan cuando se sigue un enfoque descendente, afirmando que los resultados que se obtienen para ámbitos territoriales más desagregados son poco creíbles.

Otro grupo de entrevistados de la administración autonómica, en el que son mayoría los que están en comunidades autónomas con una organización estadística en formación, no comparte esta defensa del método ascendente. Ellos opinan que es preferible que las operaciones estadísticas que se utilizan como indicadores para repartir fondos entre comunidades autónomas se lleven a cabo por organismos de la administración central. Conviene aclarar que en ningún caso se ha dicho expresamente que el método descendente sea preferible al enfoque de abajo arriba, pero la preferencia por las estimaciones del INE conlleva, aunque sea de manera indirecta, la aceptación de la metodología empleada por este organismo.

A pesar de estas discrepancias, todos los entrevistados adscritos a la administración autonómica coinciden en la necesidad de que las operaciones estadísticas de la administración central dejen de ser una incógnita para las comunidades autónomas, como ocurre en la actualidad. Para ello es necesario que los órganos estadísticos de la administración central escuchen a los técnicos de las comunidades autónomas a lo largo de todo el proceso, y no sólo cuando éste ya está prácticamente cerrado.

Un número relevante de entrevistados adscritos a la administración central consideran que el método ascendente es válido siempre que se corrijan algunos aspectos. La principal preocupación, que ya se ha mencionado algunos párrafos atrás, es el cumplimiento de los calendarios, para lo cual habría que establecer los correspondientes mecanismos de garantía. Asimismo, la administración central tendría que coordinar y homogeneizar la labor de las distintas comunidades autónomas, lo que no resulta sencillo debido a la diversidad de recursos y formas de trabajar de las mismas.

Un tema muy relacionado con la realización de operaciones paralelas es la comparabilidad de los resultados que se obtienen. Los consultados que están en la administración autonómica confirmaron que los resultados de las operaciones estadísticas que las comunidades autónomas realizan pueden no ser comparables con los de los órganos estadísticos de la administración central, y que en sus cálculos no se introduce ninguna restricción que tenga en cuenta el total nacional a la hora de estimar el dato autonómico. Sin embargo, defienden la tesis de que la

comparabilidad tampoco queda asegurada por el hecho de que el mismo productor elabore la estadística para distintos territorios. En concreto, para que las estadísticas sean comparables es necesario, entre otros requisitos, que la calidad de los datos sea similar en todas las comunidades autónomas, lo que ahora mismo no se cumple en muchas operaciones estadísticas.

Los entrevistados de la administración central, por su parte, consideran que el principal obstáculo para que los resultados sean comparables es el empleo de clasificaciones diferentes. Según ellos algunas comunidades autónomas no siguen los mismos criterios de clasificación, de manera que resulta cada vez más difícil integrar la información de la administración autonómica para producir un dato agregado para todo el Estado.

4. 2. 6. Difusión y comunicación de resultados

La mayoría de los entrevistados adscritos a la administración autonómica defiende el procedimiento de difusión que se utiliza con el índice de producción industrial, donde el INE difunde el dato nacional y cada comunidad autónoma el de su ámbito territorial.

Este modelo, según el cual cada administración pública facilita el dato que corresponde a su territorio con independencia de quien sea su productor, es valorado muy positivamente por estos entrevistados, que son muy críticos con otras experiencias. Así, en demasiadas ocasiones la administración autonómica conoció el dato a la vez que los medios de comunicación, y en otras apenas tuvo un tiempo mínimo para preparar una breve nota de prensa. La participación en la elaboración de la operación estadística tampoco parece garantizar una difusión satisfactoria: algún entrevistado se ha quejado de que después de participar encargándose de la recogida de información en su territorio, tuvo que presentar los resultados de su comunidad autónoma más tarde que el INE porque éste no le facilitó a tiempo la información que había recogido en otras comunidades autónomas, y que era necesaria para que él pudiera cerrar su análisis.

Los entrevistados pertenecientes a la administración central consideran que sería factible llegar a un acuerdo sobre la base de que cada administración pública difunda el dato de su territorio, aunque alguno sugiere la necesidad de que en determinadas operaciones estadísticas descentralizadas la administración central valide los resultados antes de su difusión.

4. 3. El estado actual de la estadística pública española: la valoración del equipo redactor

En las dos últimas décadas la producción estadística ha experimentado una importante transformación. Por un lado, el número y extensión de las operaciones estadísticas públicas se ha incrementado de forma muy notable. Por otra parte, la organización de la producción estadística se ha visto afectada por los profundos cambios que ha experimentado el marco institucional, como consecuencia de la creación y desarrollo del Estado de las Autonomías.

Este informe se enmarca en un debate más amplio sobre la situación de la estadística pública en España, y su capacidad para dar respuesta a las demandas sociales. Todos los participantes son conscientes de la importancia de este debate, ya que, previsiblemente, sus resultados se tendrán en cuenta a la hora de tomar las decisiones que sentarán las bases del funcionamiento de la actividad estadística pública durante los próximos años. Dado el contexto en el que se plantea este estudio, es natural que el diagnóstico se centre en las debilidades y en los aspectos negativos de la organización actual, con el fin de identificar las disfuncionalidades latentes y los factores que frenan el desarrollo de la estadística pública en España.

Ahora bien, de las reflexiones que se desarrollan a continuación no se debe deducir que la valoración global que el equipo redactor de este informe hace de la estadística pública española sea negativa. En las últimas décadas la administración pública -en sus tres niveles, central, autonómico y local- ha hecho un gran esfuerzo para dotar al Estado de unas estadísticas de alta calidad según los estándares europeos. En este aspecto todos los ciudadanos, y en especial los profesionales que con su esfuerzo día a día lo han hecho posible, deben felicitarse por la cantidad y calidad de la producción estadística española.

Dicho esto, también es cierto que hay aspectos importantes que mejorar y corregir, en especial en lo que respecta a la forma de organización.

La situación actual de la estadística pública en España se puede caracterizar, de manera muy simplificada, por la coincidencia de diversas organizaciones estadísticas superpuestas:

1. Existe una organización estadística de la administración central, integrada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y los

órganos estadísticos de los ministerios, del Banco de España y de otros organismos públicos.

2. Hay un conjunto dispar de diecisiete organizaciones estadísticas autonómicas, con grados de desarrollo muy desiguales.
3. Finalmente están las organizaciones estadísticas de la administración local. En conjunto estas organizaciones se encuentran en un estado muy embrionario, aunque en algunos casos concretos, tales como los ayuntamientos de grandes ciudades y algunas diputaciones, ya han alcanzado una dimensión significativa y reclaman un papel más activo en el nuevo diseño de la estadística pública.

Teniendo en cuenta el estado actual en cada ámbito de la administración pública y las relaciones entre las distintas administraciones públicas, el equipo redactor de este informe ha llegado a la valoración de la estadística pública en España que se incluye en los epígrafes siguientes.

4. 3. 1. Aspectos generales

La organización estadística española -que no sistema- se incluye como modelo *sui generis* de descentralización regional en la página 16 del Manual de Organización Estadística recientemente publicado por la División de Estadística de las Naciones Unidas: "en España, las comunidades autónomas tienen sus propias oficinas estadísticas, que son parte de las administraciones regionales. Sin embargo, las regiones autónomas están subdivididas en provincias, y las oficinas estadísticas de ámbito provincial forman parte del sistema central".

Con respecto a esta cuestión, cabe señalar que la organización territorial española derivada de la Constitución de 1978 resulta tan original en el marco internacional, que difícilmente pueden tomarse como referencia otros modelos de organización estadística, bien sean aquellos en los que una sola institución es responsable de la mayoría de las estadísticas oficiales, como son los casos de Australia, Canadá y México, bien aquellos otros que como Estados Unidos poseen varios organismos estadísticos dedicados a temas específicos, o bien, finalmente, el sistema de oficinas estadísticas propio de los gobiernos federales. Por tanto, si se quiere avanzar hacia un sistema integrado, el modelo español debe ser diseñado teniendo en cuenta sus propias especificidades institucionales y competenciales.

La Ley de la Función Estadística Pública de 1989, al limitarse a regular la actividad estadística de la administración central, estableció una serie de prioridades. Estas prioridades impulsaron una mejora substancial de las estadísticas españolas, pero supusieron renunciar al diseño y definición de un sistema estadístico integrado, generando a la larga un modelo inestable en el que no hay una clara delimitación de competencias.

En el preámbulo de la citada norma se renuncia expresamente a un sistema estadístico integrado entre la administración central y las distintas comunidades autónomas. Frente a ello, a lo largo de estas dos últimas décadas algunas comunidades autónomas han demostrado tener interés en contar con un aparato estadístico propio, lo que ha supuesto en la práctica la creación de una red paralela, mientras que otras comunidades autónomas hasta el momento actual simplemente se han limitado a plantear ese interés, sin concretar en algunos casos su puesta en marcha.

La renuncia de la Ley de 1989 al diseño de un sistema integrado y a implantar verdaderos mecanismos de coordinación ha generado un proceso continuo de negociación. Como consecuencia de ello, las relaciones en materia estadística entre las diferentes administraciones públicas se han situado en un ámbito de puro voluntarismo, que ha funcionado de forma desigual a lo largo del tiempo.

Si bien la distribución de competencias existente en 1989 podía ser una justificación a esa renuncia a la coordinación de la actividad de las administraciones central y autonómica en materia estadística, la situación cambió significativamente con los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y la posterior Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Mediante estos acuerdos la administración central, haciendo uso del artículo 150.2 de la Constitución, cedía a las comunidades autónomas que todavía no la tenían la competencia exclusiva en materia de estadística para fines no estatales, tal y como se indicó en el capítulo tres de este informe.

Desde esa fecha la forma de ejercer las competencias en materia estadística por parte de las comunidades autónomas ha sido muy desigual, pues frente a los relevantes resultados alcanzados en algunos casos, en otros el único indicio de la existencia de un organismo estadístico autonómico es la ley que lo ha creado. Es importante entender que para que se pueda hablar con propiedad de estadística autonómica no basta con que haya una legislación: es necesario que exista una voluntad política que se concrete en una dotación adecuada de recursos financieros y humanos dedicados a la producción de estadísticas públicas.

La división entre estadísticas de interés estatal y estadísticas de interés autonómico es artificial, pues, por definición, en la mayoría de las ocasiones las estadísticas de interés de uno y otro ámbito administrativo son las mismas. En todo caso, la diferencia estaría en el nivel de desagregación territorial y funcional y en los requisitos de los datos más desagregados, pero nunca en las materias objeto de estudio.

El hecho de que existan diferencias territoriales muy significativas representa un importante condicionamiento a la hora de plantearse el diseño de un posible sistema estadístico español, ya que las diferentes capacidades de organización y gestión autonómica en materia estadística impiden que la optimización de los recursos se pueda traducir en un tratamiento uniforme en lo geográfico.

En definitiva, el elevado grado de heterogeneidad de la organización estadística autonómica representa un obstáculo serio a la hora de plantear una propuesta común para todo el territorio español. A este respecto, debe tenerse muy presente que en la actualidad la citada heterogeneidad no se deriva únicamente de los diferentes niveles de competencias en esta materia, sino de la diferente voluntad política de los gobiernos autonómicos para producir estadísticas propias.

Una de las principales conclusiones de este diagnóstico es que en España no existe un sistema estadístico, ya que no hay un marco institucional que englobe a todos los organismos estadísticos del Estado, y que delimite de manera clara e inequívoca los cometidos y tareas asignados a cada uno de ellos.

Pero ésta no es la única razón, ya que tampoco existe un conjunto común de clasificaciones, nomenclaturas, definiciones, códigos y abreviaturas. Cuando un usuario profundiza con un cierto detalle territorial, funcional o sectorial, se encuentra con que distintos organismos emplean diferentes reglas de clasificación, lo que dificulta considerablemente, cuando no imposibilita, la comparación de los resultados.

La falta de un marco institucional que abarque a la totalidad de la administración pública y la ausencia de un estándar común son dos problemas diferentes, y no es posible escudarse en la dificultad de resolver uno de ellos para no avanzar en la solución del otro. No hay ninguna razón para mantener la diversidad de clasificaciones, de definiciones o de códigos, tanto más cuanto que esta diversidad atenta contra los principios establecidos en el Código de Buenas Prácticas en las estadísticas europeas.

Así, en el mencionado código se afirma que "debe ser posible combinar y utilizar conjuntamente datos afines procedentes de fuentes diferentes" (principio 14: coherencia y comparabilidad), y que las estadísticas deben "difundirse de una manera adecuada y práctica" (principio 15: accesibilidad y claridad). A pesar de estas recomendaciones, en la producción estadística española abundan los ejemplos de operaciones estadísticas cuyos resultados no son directamente comparables por el empleo de diferentes criterios de clasificación, o en las que el usuario tiene que comprobar que los resultados se presentan con la misma ordenación.

4. 3. 2. Coordinación

Los organismos estadísticos de las distintas administraciones públicas han realizado una gran labor en la vertiente de la producción estadística. En la actualidad, España cuenta con una estadística pública acorde con su posición en el contexto internacional, que satisface las principales demandas de información de las distintas administraciones públicas y de los diversos agentes económicos y sociales.

Sin embargo, la estadística pública española no emplea de manera eficiente los recursos que tiene a su disposición. Mejorando la organización se podría conseguir una producción estadística similar en cantidad y calidad empleando menos recursos humanos y materiales; o, lo que sería preferible, se podría incrementar de manera notable la fiabilidad y extensión de la producción estadística actual con los medios que se manejan hoy en día.

Esta utilización ineficiente de los recursos disponibles responde a múltiples razones. Una de las principales es la debilidad de los mecanismos de coordinación, tanto internos dentro de cada organización, como externos de enlace entre las organizaciones de administraciones públicas distintas. Los importantes avances en la producción estadística y en su difusión, tanto en el ámbito de la administración central como en el caso de algunas comunidades autónomas, contrastan fuertemente con el estancamiento del modelo de cooperación institucional derivado de la Ley de la Función Estadística Pública de 1989.

Por lo que atañe a la organización estadística de la administración central, la Comisión Interministerial de Estadística no desempeña el papel de organismo coordinador, ya que las reuniones son escasas y en ellas se tratan demasiados temas, sin distinguir entre las cuestiones realmente importantes y los asuntos de menos transcendencia. En esta situación, la

actividad reguladora y coordinadora que lleva a cabo el INE no resulta suficiente y hay cierta desconexión entre los distintos organismos productores de la administración central. A esto se suma el hecho de que algunos ministerios no tienen una estructura interna plenamente consolidada, al carecer de un órgano estadístico específico que sea referente y coordinador del conjunto, de modo que las unidades ministeriales actúan de manera bastante autónoma en el día a día. Esta situación es más preocupante en algunos grandes ministerios que engloban materias con escasa relación entre sí.

En lo que respecta a la organización estadística de la administración autonómica, en gran parte de las comunidades autónomas los problemas internos de coordinación son tan graves o más que en la administración central. Esta afirmación no se debe interpretar en el sentido de que la coordinación es intrínsecamente más compleja en el ámbito autonómico, sino que las razones se encuentran en el propio proceso de creación y desarrollo del Estado de las Autonomías.

Se combinan aquí dos factores. Por un lado, la aparición de las comunidades autónomas en el escenario político es relativamente reciente, de modo que no ha transcurrido el tiempo necesario para que la administración autonómica se haya asentado. Por otra parte, los procesos de transferencias de competencias han sido extraordinariamente complejos. Cada comunidad autónoma recibió diferentes competencias en distintos momentos: la misma competencia fue transferida en épocas diferentes a las distintas comunidades autónomas y todo ello con la incertidumbre derivada de la inexistencia de un calendario claro que rigiese todo el proceso. Con todo, no es de extrañar que la administración autonómica haya tenido prioridades más urgentes que la coordinación de la actividad estadística.

En todo caso, y aun entendiendo las razones que explican la situación actual, es inevitable exponer los hechos. En muchas ocasiones, al igual que sucede en la administración central, la actividad estadística de las consejerías y departamentos se confunde con las tareas estrictamente administrativas, pues no hay una separación clara entre unidades estadísticas y unidades administrativas. En tales circunstancias el órgano central de estadística autonómico tiene pocas posibilidades de dirigir y regular las acciones de las distintas dependencias de la administración pública. Este hecho afecta de manera muy especial al buen funcionamiento de un órgano como el estadístico que, tal y como se apuntó en el capítulo tres, por su propia naturaleza tiene un carácter transversal.

Los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación entre las administraciones central y autonómica son muy limitados. El principal órgano de coordinación, el Comité Interterritorial de Estadística (CITE), en la práctica tiene unas funciones y competencias que son claramente insuficientes para poder garantizar una coordinación efectiva.

De forma paralela, se han desarrollado otros instrumentos de colaboración entre administraciones públicas, como son los Acuerdos Marco y otros acuerdos de intercambio de información. En su momento estos mecanismos supusieron un avance importante, pero en la actualidad parecen resultar insuficientes.

Las relaciones estadísticas entre distintas comunidades autónomas son, con carácter general, poco intensas y casi se limitan a colaboraciones específicas puntuales de carácter técnico en determinados proyectos. El principal foro de encuentro de los organismos estadísticos autonómicos, las Jornadas de Estadística de las Comunidades Autónomas (JECAS), ha experimentado cambios significativos en su orientación desde su primera reunión en 1984 y ha abandonado muchos de los objetivos y propósitos que lo impulsaron en sus orígenes; actualmente parece existir un deseo de relanzar las actividades del foro.

Se puede afirmar que no existe un órgano en el cual los organismos estadísticos de distintas comunidades autónomas se reúnan para discutir los problemas comunes, lo que hace muy difícil llegar a una postura única que resuma el sentir general de la administración autonómica. Esto a su vez reduce las posibilidades de llegar a un entendimiento entre la administración central y las diecisiete comunidades autónomas.

Finalmente, esta valoración sobre la coordinación entre administraciones públicas no estaría completa si no se hiciese una referencia al cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Las deficiencias en la coordinación no se deben únicamente a la escasez y debilidad de los órganos de coordinación, sino también a que en las ocasiones en las que estos organismos actúan y se llega a un acuerdo que involucra a distintas dependencias de la administración pública, no se establecen mecanismos que garanticen que todas las partes van a cumplir sus compromisos.

En definitiva, pocos órganos de coordinación, acuerdos que se tienen que tomar por unanimidad e inexistencia de mecanismos de control que aseguren que todos cumplirán lo pactado en tiempo y forma: éste es el resumen de los problemas de coordinación de la estadística pública en España.

4. 3. 3. Planificación

No existe un procedimiento único de planificación en los distintos órganos directores y coordinadores de la actividad estadística de la administración central y de cada una de las comunidades autónomas. La colaboración en las diferentes planificaciones estadísticas o no existe, o no está formalizada. Se reduce, en los casos en que se da, a un intercambio de experiencias basado en relaciones personales entre los responsables de los distintos organismos, y no se concreta en un sistema formal y homogéneo perfectamente establecido.

Tampoco existe un único documento o base de datos que contenga todas las actividades estadísticas públicas que se realizan en España. Además, el concepto de operación estadística no tiene la misma amplitud en cada ámbito. Una operación estadística en la administración central puede contemplarse como varias en una determinada comunidad autónoma. Igual sucede entre distintas comunidades autónomas.

No hay una coincidencia en las fechas de comienzo de los planes estadísticos existentes. Tampoco la duración de los planes, establecida tradicionalmente en España en cuatro años, es única, ya que alguna comunidad autónoma ha adoptado una duración de cinco años, siguiendo el criterio de la Unión Europea.

La heterogeneidad en la planificación estadística entre las diecisiete comunidades autónomas es muy importante. Las diferencias entre las comunidades autónomas son en ocasiones mucho más importantes que las que puedan existir entre determinadas comunidades autónomas y la administración central. Hay comunidades autónomas con varios planes estadísticos aprobados, mientras que en otras aún no se ha formalizado ningún tipo de planificación (Ver Anexo nº 15).

Las distintas planificaciones existentes no se ajustan a un patrón homogéneo que permita hacer una lectura uniforme y realizar comparaciones entre los distintos ámbitos.

En el inventario de operaciones estadísticas de la administración central se pueden encontrar operaciones en las que participan las comunidades autónomas. Sin embargo, la intensidad de dicha colaboración no es ni muy significativa ni uniforme: unas comunidades autónomas participan más que otras, y el grado de colaboración es específico para cada operación estadística concreta.

La base de datos ALOE, promovida por el equipo redactor de este informe, pretendía ser un instrumento para recopilar toda la actividad estadística pública española y para valorar, de la forma más objetiva posible, la importancia real de las duplicidades. El intento ha quedado a medio camino. Un número importante de comunidades autónomas han hecho el esfuerzo de introducir las operaciones de sus planes estadísticos en la base de datos aunque los resultados obtenidos adolecen de la homogeneidad deseada. Otras comunidades no han aportado su información. Es posible que el diseño de la base de datos no fuese el más adecuado, que la clasificación de las operaciones estadísticas no estuviese bien definida en todos sus detalles, o que su uso no fuese tan amigable y sencillo como se creyó en su momento. En definitiva, es muy probable que el ejercicio que se pretendía con la base de datos ALOE fuese mucho más difícil de llevar a cabo de lo que creía el equipo redactor de este informe.

Ahora bien, y sin menoscabo de lo apuntado en el párrafo anterior, la base de datos ALOE puso de manifiesto que en el plazo de unos pocos meses no fue posible que la administración central y la administración autonómica cruzasen sus inventarios de operaciones estadísticas, ya que, por distintos motivos, la tercera parte de las comunidades autónomas no grabó en ella ninguna operación estadística.

La base de datos ALOE también reveló que los conceptos de operación estadística participada, operación estadística paralela y operación estadística fuera de inventario, que el equipo redactor de este informe creía que eran compartidos por todos los organismos estadísticos públicos, no se interpretaban de la misma manera. Dicho de otra forma, que la diferencia entre (a) encargarse de parte de una operación estadística dirigida por un organismo de otra administración pública, (b) hacer con medios propios una operación estadística con objetivos, al menos en parte, coincidentes con alguna operación estadística ya existente y (c) llevar a cabo una operación estadística *ex novo* no incluida en el inventario de la administración central, ni es tan clara, ni se entiende de la misma manera por todos los organismos públicos autonómicos.

Sobre todo, la base de datos ALOE mostró que la falta de coordinación en la planificación estadística no se puede achacar a ninguna administración pública en concreto. Si el experimento no se pudo completar de forma satisfactoria no fue por la debilidad de la organización estadística de la administración central, que contribuyó al ejercicio con un inventario muy completo y detallado. Tampoco fue por la debilidad de la organización estadística autonómica, ya que muchas comunidades autónomas

demonstraron un grado de madurez y de desarrollo sobresalientes, tanto más cuanto que tuvieron que hacer el esfuerzo adicional de adaptarse al inventario de la administración central. La explicación se encuentra en el hecho de que ni la administración central, ni la administración autonómica, jamás se habían propuesto comparar sus actividades de forma sistemática, de modo que la base de datos ALOE simplemente puso de manifiesto que esta comparación, en el momento actual, no resulta posible.

En definitiva, la base de datos ALOE demostró que la actividad estadística pública en España es una suma de actuaciones singulares, carente de conexiones explícitas que permitan cruzar las bases de datos y saber en un momento dado qué operaciones estadísticas se están llevando a cabo, cuál es el organismo responsable de cada una de ellas, quiénes están colaborando en su ejecución y qué recursos se dedican a esta actividad. También demostró que, un año después de que se dieran los primeros pasos para su puesta en marcha, el objetivo de reunir en un único soporte toda la producción estadística pública española parece igualmente inalcanzable. La crónica de la base de datos ALOE es el mejor resumen que se puede hacer sobre el estado actual de la planificación estadística en España.

4. 3. 4. Las nuevas demandas de información

La última década se ha caracterizado por la búsqueda de nuevos métodos de gestión en la administración pública con el fin de mejorar la eficacia en los resultados y de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que se ha traducido en una extensión gradual de la programación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Estas tendencias han generado unas demandas crecientes de información estadística que sea comparable a lo largo del tiempo y del espacio.

Otro hecho que ha tenido una influencia significativa en el marco institucional español es la intensificación de la coordinación institucional en el ámbito de la construcción europea. Este proceso se ha traducido, por un lado, en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación en la formación de voluntades, y por otro, en la descentralización de la ejecución de las políticas mediante la aplicación generalizada del principio de subsidiariedad.

Frente a estas tendencias, el modelo actual de organización estadística en España resulta poco apropiado desde la perspectiva de los modernos

esquemas de articulación institucional. Asimismo, tampoco parece preparado para proporcionar la información estadística necesaria para cubrir las crecientes demandas derivadas de la programación y evaluación de las políticas públicas, especialmente en los niveles autonómico y local.

Esta situación resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta la importancia que ha ido cobrando el ámbito autonómico en el diseño y gestión de las políticas económicas y sociales. En un número cada vez mayor de casos las decisiones de distribución de los recursos públicos deben adoptarse sin poder contar con el apoyo de un conjunto de indicadores plenamente comparables.

En relación con la importancia de disponer de estadísticas de calidad como instrumento fundamental para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas, las Conclusiones de la Presidencia del pasado Consejo Europeo de Primavera, celebrado en Bruselas el 22 de marzo de 2005, recogen un párrafo muy significativo en el apartado referido a la gobernanza en materia estadística del Pacto de Estabilidad y Crecimiento:

“El problema principal sigue siendo garantizar prácticas, recursos y capacidades adecuados para producir estadísticas de alta calidad a escala nacional y europea con objeto de asegurar la independencia, la integridad y la responsabilidad tanto de los institutos de estadística nacionales como de Eurostat. Además, el elemento central debe ser el desarrollo de la capacidad operativa, el poder de supervisión, la independencia y la responsabilidad de Eurostat. La Comisión y el Consejo han empezado a estudiar en 2005 la cuestión de la mejora de la gobernanza del sistema estadístico europeo. Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea deberían afirmar su compromiso de presentar estadísticas presupuestarias de alta calidad y fiables, y de garantizar la cooperación mutua para lograr este objetivo. Debería considerarse la posibilidad de sancionar a los Estados miembros por infracción de la obligación de comunicar debidamente los datos oficiales”.

Se debe además señalar que la consideración social de la estadística pública como un servicio al ciudadano ha hecho que la información estadística producida esté cada vez más asequible a través de las nuevas tecnologías, y cada vez más con carácter gratuito. Sin embargo, de forma general, no se ha avanzado lo suficiente en poner los microdatos y ficheros estadísticos sin problemas de confidencialidad a disposición de estudiosos e investigadores.

En definitiva, se trata de producir estadísticas de calidad, comparables, que satisfagan demandas concretas con el nivel de detalle necesario en cada caso y difundidas de manera adecuada. Estas son las nuevas demandas de información que los organismos estadísticos tendrán que satisfacer.

4. 3. 5. Fuentes de información

Directorios

No existen directorios compartidos por todos los organismos estadísticos, lo que da pie a acusaciones cruzadas sobre la calidad de los directorios que utilizan las distintas administraciones públicas. Más allá de que en este informe no se entra a valorar hasta qué punto cada parte lleva razón en sus manifestaciones, es indudable que el hecho de que existan dos o más directorios sobre la misma población objetivo constituye una grave deficiencia de la estadística pública española.

Todas las administraciones públicas -central, autonómica y local- poseen información útil para la elaboración de directorios. Los directorios que se elaboran con información parcial, sin integrar todo el conocimiento disponible en los distintos niveles de la administración pública, están incompletos. De ahí que en la actualidad la estadística pública española en gran medida esté construida sobre directorios ineficientes: ineficientes porque su fiabilidad es menor de la que podría ser si se pusiese en común toda la información disponible; e ineficientes porque la existencia de varios directorios supone pagar varias veces por lo mismo con el consiguiente despilfarro de recursos presupuestarios.

Registros administrativos

En los últimos años el potencial de la estadística de base administrativa ha alcanzado cotas que apenas se podían intuir dos o tres décadas atrás. Entre los factores que han determinado este cambio en las posibilidades de los registros administrativos cabe señalar, entre otros, los dos siguientes:

- El desarrollo de la administración pública, que extiende su campo de actuación a prácticamente todos los ámbitos económicos y sociales.

- El avance tecnológico de las técnicas de tratamiento de grandes bases de datos, que hacen posible procesar un volumen ingente de información a un coste muy reducido y con gran rapidez.

La estadística pública española no se ha adaptado de forma plena a este nuevo contexto. En gran medida, los registros administrativos permanecen sin explotar como consecuencia, en parte, del poco interés que los estadísticos han mostrado por los mismos, y, en otra parte, por el escaso apoyo que han encontrado en la administración pública para hacer uso de esta importante fuente de información.

Comenzando por la parte imputable a los estadísticos, éstos han preferido las operaciones estadísticas de campo, que implican nuevas peticiones de información, en vez de tratar de aprovechar los datos que las unidades informantes ya han facilitado a otras dependencias de la administración pública. Esta preferencia se explica por razones históricas y por las características de la formación del personal dedicado a tareas estadísticas.

La estadística alcanzó su madurez como herramienta de análisis social en el momento en que se desarrollaron las técnicas de recogida y tratamiento de información. En una época en que los registros administrativos eran difíciles de procesar, el conocimiento de la realidad pasaba por adoptar un papel activo en la recogida de información. Esta manera de entender el papel del estadístico por parte de los propios estadísticos se mantiene vigente hoy en día, aunque el entorno haya cambiado de manera drástica.

De ahí que en la formación del estadístico profesional hayan primado las técnicas de recogida directa de información y apenas se haya hecho hincapié en el tratamiento de los registros administrativos. Los que desconocen la estadística de base administrativa consideran que ésta es una actividad de nulo interés, ya que creen que consiste únicamente en tabular un conjunto de datos. Nada más lejos de la realidad. Una buena estadística administrativa exige conocer las particularidades administrativas, contables, legales e institucionales de cada registro administrativo, y la formación estándar de un estadístico no contempla estas cuestiones.

Pero la infrutilización de los registros administrativos no es solamente achacable a los profesionales de la estadística. Los poseedores de los registros administrativos, es decir, las diversas dependencias de los distintos niveles de la administración pública española, en general no se han preocupado en favorecer que estos registros administrativos puedan

ser utilizables con fines estadísticos. De hecho, la realidad ha evolucionado de forma que ha hecho aun más difícil esta utilización:

- La actual legislación sobre protección de datos apenas contempla la cesión de la información con fines estadísticos. Además, esta legislación se ha interpretado de manera restrictiva, de modo que las pocas excepciones a la norma general no se han podido aprovechar en la práctica.
- Los registros administrativos se han ido creando sin consultar a los organismos estadísticos acerca de los datos adicionales que se podrían recoger aprovechando el cumplimiento de la obligación administrativa. En su diseño tampoco se ha tenido en cuenta su posible cruce con otros registros similares de la misma o de otra administración pública.

Operaciones de campo: censos y encuestas

Muchas de las operaciones estadísticas de campo del INE destinadas a producir resultados de interés tanto para la administración central como para la administración autonómica no siempre se adaptan a las necesidades manifestadas por los responsables autonómicos. Determinados aspectos relacionados con la metodología, el tamaño muestral o los procedimientos de imputación empleados, no son adecuados para obtener resultados fiables con el nivel de desagregación necesario para cubrir las demandas de información de la administración autonómica.

Esta es una cuestión especialmente delicada, porque la insatisfacción con la producción estadística del INE lleva, en última instancia, a abordar operaciones estadísticas paralelas por cuenta de algunas administraciones autonómicas. La existencia de este tipo de operaciones constituye uno de los mayores problemas de la estadística pública española en la actualidad. Sin duda desde el punto de vista del profesional de la estadística hay otros problemas tanto o más graves: la falta de coordinación, la ausencia de un catálogo único de operaciones estadísticas o la infrautilización de los registros administrativos constituyen, para los entendidos, deficiencias al menos tan serias como la existencia de dos datos para medir una misma realidad.

Ahora bien, para el usuario no experto todas estas cuestiones palidecen al lado del hecho de que la estadística pública no sea capaz de ofrecer un resultado único. La opinión pública entiende que se le diga que lo que se

pretende medir es tan complejo que no es posible dar una cifra concreta, sino únicamente un intervalo más o menos amplio. Por supuesto que en este caso es necesario un esfuerzo adicional por parte de los organismos estadísticos para exponer las dificultades que encontraron al abordar el estudio, y para explicar cómo se interpreta el intervalo de variación. Pero éste sería un problema menor.

Lo que el usuario no experto es incapaz de entender es que un organismo estadístico de la administración central, revestido de toda la autoridad profesional y científica que su posición en el organigrama de las administraciones públicas le concede, dé a conocer una única cifra, sin hablar de márgenes de error ni de incertidumbres en la medición; que, al mismo tiempo, un organismo de la administración autonómica, con igual autoridad profesional y científica, también presente una única cifra, con la misma certidumbre con la que el organismo de la administración central presentó la suya; y que estas dos cifras tan autorizadas sean sustancialmente diferentes. Esto hace un daño irreparable a la credibilidad no sólo de los dos organismos estadísticos implicados, sino de toda la estadística pública. No importa que estas discrepancias ocurran en pocas operaciones estadísticas: basta con que los medios de comunicación se hagan eco de las diferencias para que todo el conjunto resulte dañado.

Respecto a las causas de las duplicidades de resultados, la mayoría se suele atribuir al empleo, por parte de los organismos estadísticos de la administración central, de muestras demasiado pequeñas para ámbitos geográficos más desagregados. A juicio del equipo redactor de este informe, la cuestión del tamaño muestral debe tomarse con especial precaución.

Así, las ventajas de las encuestas por muestreo como técnica de recogida de información disminuyen a medida que se reduce el tamaño de la población, de modo que en poblaciones pequeñas es preferible acudir a otras fuentes de información, como los registros administrativos, o profundizar en las técnicas de estimación en áreas pequeñas.

También hay que tener en cuenta que la protección del secreto estadístico se hace más compleja cuando disminuye el tamaño del colectivo a analizar. Si se pretende obtener resultados de ámbito provincial, comarcal o municipal y la muestra está bien diseñada, determinadas unidades informantes necesariamente han de formar parte de la muestra. Pero en ese caso es muy probable que la operación estadística apenas pueda hacer públicos resultados desagregados sectorial y funcionalmente, ya

que de lo contrario se podría incumplir la obligación de mantener la confidencialidad de la información individual.

La recogida de información sobre el terreno

El actual procedimiento de recogida de información presenta ciertas deficiencias. Las unidades informantes tienen la sensación, en muchos casos real, de que los organismos estadísticos están continuamente solicitándoles información y en muchos casos información que es repetida. Esto genera un cansancio que a la larga puede repercutir en la calidad de los datos facilitados.

Los organismos estadísticos de administraciones públicas diferentes planifican sus procesos de recogida de información de forma totalmente independiente. De hecho, en demasiadas ocasiones ni siquiera los organismos estadísticos de la misma administración pública coordinan sus peticiones. Cada organismo estadístico que acude a una unidad informante lo hace como y cuando quiere, sin ceñirse a unas normas comunes y a un calendario establecido.

Este es un problema que se extiende a toda la administración pública. Las distintas dependencias de la administración pública tienen la capacidad legal de dirigirse a las unidades informantes cuando lo consideren necesario. Pero esto no significa, o no debería significar, que la unidad informante deba quedar permanentemente a disposición de estas dependencias, sin que éstas a su vez tengan ninguna obligación de limitar las molestias que originan sus demandas al mínimo imprescindible.

En este sentido, a los organismos estadísticos se les puede criticar el que acudan a las unidades informantes, y en particular a las empresas, cuando éstas ya han facilitado los datos a otra dependencia de la administración pública. En su descargo hay que advertir que en parte lo hacen porque no hay mecanismos que garanticen la colaboración y trasvase de información entre las administraciones públicas, contemplada en el artículo 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. 3. 6. Difusión de la producción estadística

Los mayores desacuerdos en materia de presentación de la producción estadística al público corresponden a las operaciones estadísticas realizadas por el INE que contemplan estimaciones desagregadas en el territorio. El equipo redactor de este informe entiende que no sería difícil

llegar a un acuerdo satisfactorio para que la administración central presentase los datos a nivel nacional y que la presentación de los datos a nivel de comunidad autónoma y para niveles más desagregados corriese a cargo de un representante de la correspondiente administración autonómica.

Este modelo de difusión requiere una mayor coordinación entre el INE y los órganos centrales de estadística autonómicos, ya que éstos deberían disponer de los resultados de la operación estadística con el tiempo suficiente para preparar una presentación adecuada. En todo caso, todo apunta a que se podría alcanzar un acuerdo satisfactorio para todas las partes en un plazo relativamente breve.

5. LÍNEAS MAESTRAS PARA LA REFORMA DE LA ESTADÍSTICA PÚBLICA

5. 1. Planteamiento del capítulo

El capítulo anterior concluía con el diagnóstico sobre el estado actual de la estadística pública en España. Aun teniendo en cuenta que este diagnóstico incidía de manera especial en los aspectos negativos y apenas resaltaba sus fortalezas, las conclusiones son lo suficientemente preocupantes como para exigir la inmediata corrección de determinadas disfunciones especialmente notorias y, asimismo, para reiterar la necesidad de consensuar las grandes líneas que deberán marcar la reforma de la organización estadística en España.

En este capítulo se expone la aportación del equipo redactor de este informe al debate sobre las reformas a emprender. Lo que sigue es la síntesis del conocimiento previo de cada componente del equipo redactor y de cómo este grupo ha interpretado la información que ha reunido a lo largo de los últimos meses, procedente de fuentes muy variadas: más de una treintena de reuniones con los principales responsables de los organismos estadísticos; decenas de cuestionarios sobre diferentes aspectos de la organización estadística; el cruce de todas las operaciones estadísticas grabadas en la base de datos ALOE; y por último, aunque no menos importante, muchas horas de discusión interna intentando ordenar todo lo recopilado.

A lo largo de todo este proceso fue surgiendo la necesidad de elaborar una propuesta de modelo de lo que debería constituir el futuro sistema estadístico español. En estos momentos, si hubiese que destacar la principal rémora para el desarrollo de la estadística pública en España, la elección recaería, sin duda, en la inexistencia de sinergias. Los esfuerzos que la administración central y la administración autonómica dedican a la actividad estadística no sólo no generan economías de escala que aumenten el rendimiento de los recursos empleados, sino que las desavenencias y los desacuerdos están provocando que *el todo sea menos que la suma de las partes*.

En este sentido, la opinión del equipo redactor es que los aspectos negativos apuntados en el capítulo anterior no se corrijan con medidas puntuales. Estas, de hecho, pueden ser contraproducentes si contribuyen a aumentar el aislamiento y el desconocimiento de las actuaciones de los

demás productores de estadística. Cada administración pública no puede limitarse a contemplar la situación desde su propio punto de vista, sino que ha de tener una visión de conjunto y, de manera especial, ha de poner en primer término las inquietudes de los ciudadanos, en su triple condición de unidades informantes, de destinatarios de las políticas públicas y de usuarios de la información estadística generada.

Esta reflexión ha llevado al equipo redactor de este informe a elaborar una propuesta de modelo de funcionamiento del sistema estadístico y a utilizar dicha propuesta como hilo conductor de este capítulo. Los autores entienden que el modelo puede ser polémico en muchos aspectos, y que desde luego es inalcanzable a corto plazo. Pero esta forma de pensar hace más riguroso el análisis y obliga a contextualizar las recomendaciones concretas, lo que contribuye a perfilar las ventajas e inconvenientes de cada propuesta y a decidir entre distintas alternativas.

A medida que el modelo tomaba forma se iba poniendo de manifiesto que una parte importante de los problemas detectados se derivan del marco normativo vigente. De ahí que en este estudio se haya prestado una atención especial al análisis y evaluación de la legislación, atención que se concretó en el capítulo tres que revisa toda la normativa relativa a la actividad estadística.

El marco normativo actual promueve el desarrollo y crecimiento simultáneos de la estadística de la administración central y de la estadística de la administración autonómica, sin delimitar los campos de cada administración pública y sin establecer mecanismos de coordinación. Paradójicamente, este planteamiento tan favorecedor de las actuaciones de todas las administraciones públicas va en detrimento de la estadística pública, puesto que da pie a que se generen tensiones y enfrentamientos que limitan la calidad de la oferta estadística y que la encarecen de forma artificial.

La mejora de la estadística pública pasa, pues, por transmutar el marco institucional, lo que en última instancia implica alterar de manera sustancial una parte importante de la legislación vigente.

Los autores de este informe son conscientes de lo que esto significa. Algunas de las principales disfunciones manifestadas en el diagnóstico de la situación presente no se pueden corregir con la actual legislación. Por lo tanto, la elección *no es entre reformar la legislación o no reformarla, sino entre corregir estas disfunciones o no corregirlas*. Es posible que un cambio de la legislación en la dirección adecuada sea muy complejo de

llevar a cabo, o que las implicaciones de dicho cambio sobre otros ámbitos de la actividad pública desaconsejen avanzar en esa dirección. Ahora bien, en este caso los responsables de la estadística pública han de ser conscientes de que algunas de las discrepancias que están frenando el desarrollo de la actividad estadística simplemente no tienen solución.

Además, debe tenerse muy presente que la organización estadística actual no aprovecha de forma eficiente el marco institucional. Es decir, que si bien algunos de los puntos negativos y de las disfunciones detectadas sólo se resolverán con modificaciones en la normativa legal, otros son consecuencia de que la administración pública no emplea adecuadamente los recursos que dedica a las actividades estadísticas.

Es importante resaltar que la responsable de esta infrutilización de los recursos es la administración pública en su conjunto. Los organismos estadísticos han de mejorar sus procedimientos, reorientar sus prioridades y optimizar los medios puestos a su disposición. Pero otras dependencias de la administración pública tienen que colaborar con estos organismos en la consecución de sus objetivos, y en la actualidad esto no ocurre con relativa frecuencia.

En definitiva, el enfocar la estadística pública de forma global supone plantear las necesidades de información desde el punto de vista de los ciudadanos, satisfaciendo las necesidades de información al tiempo que se reducen al mínimo las molestias a las unidades informantes. Esta forma de entender la actividad estadística se estructura en una serie de principios, para cuya implantación se propone un nuevo modelo de funcionamiento de la estadística pública en España.

La puesta en marcha de este modelo requiere una serie de medidas que se clasifican en dos grandes grupos: las que se pueden instaurar a corto plazo, puesto que únicamente dependen de la voluntad de los responsables; y las que requieren una reforma previa de la legislación, reforma que a su vez exige alcanzar previamente un consenso entre todos los agentes implicados.

Siguiendo este esquema, el capítulo se estructura en cuatro grandes apartados. Después de esta introducción general, el epígrafe dos presenta los principios generales y las grandes etapas del proceso de implantación de las diversas reformas y recomendaciones. El epígrafe tres desarrolla las medidas de mejora cuya adopción no requieren cambios importantes en la legislación actualmente vigente. Por último, el epígrafe cuatro presenta con detalle el nuevo modelo de organización y funcionamiento

que se propone como objetivo último de este proceso de reforma y modernización de la estadística pública española.

5. 2. Principios generales y etapas del proceso

El debate sobre la reforma de la organización estadística debe partir del hecho de que unas estadísticas de calidad desempeñan un papel central en la salud democrática de una sociedad, y como tal constituyen un bien público al que tienen derecho todos los ciudadanos.

Esta consideración ha estado muy presente en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de enero de 2005 sobre las mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística. Por este acuerdo el Gobierno asume un compromiso de calidad de la información que suministra, en cuanto será publicada de forma periódica, con la máxima difusión, desagregación y en soportes accesibles y útiles para su análisis.

Por su parte, la Comisión Europea ha aprobado en mayo de 2005 una Comunicación relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Unión Europea. Esta comunicación incorpora el Código de Buenas Prácticas en las estadísticas europeas adoptado por el Comité del Programa Estadístico del 24 de febrero de 2005, que constituye un importante instrumento de autorregulación.

El Código de Buenas Prácticas se estructura en quince principios agrupados en tres secciones, dedicadas al entorno institucional, los procesos estadísticos y los resultados. En él se afirma expresamente que los factores institucionales y organizativos ejercen una influencia significativa en la eficacia y la credibilidad de una autoridad estadística que elabore y difunda estadísticas. Las cuestiones relevantes en este ámbito son la independencia profesional, el mandato relativo a la recogida de datos, la idoneidad de los recursos, el compromiso con la calidad, el secreto estadístico, la imparcialidad y la objetividad.

En la citada comunicación de la Comisión europea se establece un plazo de tres años para la aplicación paulatina del Código de Buenas Prácticas en las estadísticas europeas. Cualquier diseño de una estrategia española para un sistema estadístico integrado debería incluir, además de otros muchos aspectos, la implantación progresiva en el plazo previsto del citado código en todos los ámbitos de la organización estadística y la creación de un comité externo para verificar la evolución de los indicadores ligados al mismo.

Como ya se apuntó en la introducción, la respuesta a los problemas de la estadística pública pasa por un replanteamiento del modelo actual, con el fin de crear un sistema estadístico integrado que no sólo no existe hoy en día, sino que no puede existir en el marco vigente. Dicho replanteamiento supone necesariamente modificaciones legislativas sustanciales, tanto de la Ley de la Función Estadística Pública de 1989, como de las diferentes leyes autonómicas de estadística. Un proceso de este tipo requiere un elevado grado de consenso político que abarque a todas las partes implicadas.

El nuevo marco normativo deberá establecer un reparto claro de las competencias en materia estadística, e implica la aprobación de la legislación necesaria para asegurar el intercambio de información entre administraciones públicas sin ningún tipo de impedimentos. Además, el nuevo sistema deberá contemplar un Plan Estadístico Integrado y crear nuevos órganos, entre los que destaca una Comisión Estadística de Integración. Sólo así se logrará un auténtico Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE), cuyas líneas maestras se desarrollan en el epígrafe 5.4.

La entrada en vigor de este Sistema Estadístico Público Estatal estará precedida por un proceso creciente de cooperación entre las distintas administraciones públicas con el fin de racionalizar lo más posible la organización estadística, sin que ello tenga que suponer modificaciones sustanciales en el marco legal. Durante esta primera fase, basada únicamente en la cooperación voluntaria entre administraciones públicas, las posibilidades reales de mejora dependen de forma crucial de que las partes suscriban los acuerdos o decisiones a adoptar.

Se podría argumentar que la creación de un sistema estadístico que contemple la totalidad de la administración pública no pasa de manera inexcusable por reformar la legislación, si todas las administraciones públicas implicadas deciden cooperar de forma voluntaria en la consecución de los objetivos comunes. Sin duda esto es cierto, pero también es indudable que todo modelo de funcionamiento cuyas decisiones requieran en todo momento el acuerdo unánime de todas las administraciones públicas implicadas resulta insostenible a medio plazo.

Así pues, se pueden dar los primeros pasos sin necesidad de cambios legales, si existe la voluntad de avanzar. Pero llegado un cierto punto, o se tienen reglas claras para resolver los conflictos y delimitar los cometidos de cada uno de los agentes que participan en el sistema, o se volverá a caer en la situación actual, donde cada nivel administrativo actúa por su cuenta.

En esta primera etapa puede ocurrir que algunos agentes quieran avanzar rápidamente en el proceso de cooperación institucional, en tanto que otros prefieran un ritmo más pausado. En este caso, habría que establecer un proceso de negociación abierto a todas las partes, que podría desembocar en acuerdos de cooperación reforzada suscritos de forma voluntaria por aquellos que quieran dar ese paso. De esta forma se eliminarían los obstáculos que se presentan cuando los avances sólo se materializan bajo condiciones de unanimidad.

Sin embargo, es imprescindible distinguir entre el proceso de negociación propiamente dicho, y la decisión de suscribir o no los acuerdos. La negociación ha de ser multilateral: todos deben participar en la identificación de las necesidades, las posibles líneas de mejora, la puesta en común de los recursos disponibles, y las condiciones que se han de cumplir para pasar a la siguiente etapa.

Por su parte, los acuerdos sólo serán firmados por los que, satisfaciendo los requisitos que se fijen en cada momento, voluntariamente quieran avanzar en esa dirección. Pero todos, sin excepciones, deben saber cuáles son estos requisitos, deben haber manifestado su opinión en el momento en que se fijaron, y deben tener la seguridad de que cuando cumplan dichos requisitos y quieran suscribir el correspondiente acuerdo, podrán hacerlo sin que nadie cuestione su derecho.

En todo caso, y sin perjuicio de que estos acuerdos sean voluntarios en tanto no se completen las reformas legales pertinentes, es necesario planificar cómo se irán cubriendo las sucesivas etapas hasta alcanzar un verdadero sistema estadístico integrado. En el proceso de construcción europea abundan las experiencias que pueden servir de modelo; los dos ejemplos siguientes pueden servir de referencia:

- El llamado enfoque *regata*, aplicado en la última ampliación de la Unión Europea, que consiste en establecer los criterios que deberían cumplir los agentes para poder fijar su grado de participación en el sistema, que en este caso harían referencia, entre otros, a los mecanismos de planificación conjunta, a la metodología a utilizar, a las clasificaciones y nomenclaturas, a los calendarios y a la recogida e intercambio de información. En este enfoque cada comunidad autónoma avanzaría sin tener que esperar por las otras.
- La integración por etapas utilizada en la Unión Económica y Monetaria. Este enfoque, por el contrario, implica determinar no

sólo los requisitos a cumplir en cada etapa, sino también el número de mínimo de agentes que los deben cumplir para que se pueda pasar a la etapa siguiente.

En cualquier caso, cualquier enfoque cooperativo de este tipo requiere la definición de los niveles operativos de participación en el sistema y de los requisitos que se deben cumplir para poder participar en los mismos. Respecto a la primera exigencia se podrían definir tres niveles (básico, intermedio y superior) de participación en las tareas de planificación conjunta, recogida, producción e intercambio de información.

En cuanto a los requisitos que permitirían clasificar a cada administración pública en el nivel más adecuado al nivel de desarrollo de su organización estadística, habría que considerar, como mínimo, los aspectos siguientes: a) grado de independencia y categoría orgánica del órgano central de estadística; b) dotación de recursos de personal y presupuestarios y c) existencia de plan estadístico y programa anual.

Estos requisitos serían verificados por un organismo independiente de inspección y control, cuya función principal sería la de realizar informes periódicos sobre el grado de cumplimiento de los requisitos por las diferentes administraciones públicas.

En definitiva, el futuro Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) surgiría de un proceso de integración de las organizaciones estadísticas autonómicas y de la administración pública central en un nuevo marco de coordinación, combinando un proceso de eliminación de duplicidades y de obstáculos al trasvase de información (integración negativa) y otro de cambios normativos, reformas de los órganos de coordinación existentes y creación de nuevas estructuras de cooperación entre los organismos estadísticos (integración positiva).

Las primeras etapas de desarrollo hacia el nuevo sistema pueden apoyarse exclusivamente en una voluntad renovada de cooperación entre instituciones, que posibilite avances concretos a corto plazo y que a la vez impulse la aparición de las condiciones políticas propicias para la constitución de un verdadero sistema estadístico integrado. Ahora bien, es preciso insistir en sus límites. Antes o después se plantearán discrepancias que no podrán resolverse por el simple acuerdo de las partes, sino que será indispensable recurrir a un conjunto de reglas que establezcan, para decirlo sin ambages, como se deciden las mayorías y minorías en la adopción de acuerdos. Estas reglas ni existen, ni pueden existir, en el marco institucional actual.

5. 3. Medidas a adoptar en el marco institucional vigente

En este epígrafe se presentan una serie de recomendaciones que en líneas generales son compatibles con el marco institucional actualmente vigente. En algún caso su implantación puede demandar algún cambio menor en la legislación, pero estos cambios se enmarcan en la labor habitual de gobierno de cada administración pública y no requieren un acuerdo político de tanto alcance como el necesario para implantar el modelo organizativo que se expondrá en el epígrafe 5.4.

Las recomendaciones que se exponen a continuación se han estructurado en ocho grandes apartados: aspectos institucionales, coordinación, planificación, fuentes y recogida de información, producción, recursos y difusión.

5. 3. 1. Aspectos institucionales

Los principios generales que deben guiar la actividad estadística pública están recogidos en la Comunicación de la Comisión europea relativa a la independencia, la integridad y la responsabilidad de las autoridades estadísticas del 25 de mayo de 2005, y en el Código de Buenas Prácticas en las estadísticas europeas adoptado por el Comité del Programa Estadístico del 24 de febrero de 2005. Los organismos estadísticos deben adaptarse en lo que sea necesario para garantizar la implantación de estos principios, incluyendo la creación de procedimientos de seguimiento y de control de los objetivos propuestos. Para ello es preciso promover, entre otras, las acciones que se describen a continuación.

Es necesario que toda la estadística pública utilice el mismo lenguaje. En la exposición de motivos de la Ley de la Función Estadística Pública de 1989 se afirmaba que "se establece la conveniencia de que prevalezca un mismo sistema de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos en todo el sistema estadístico nacional para facilitar la comparabilidad, la integración y el análisis de los datos y resultados obtenidos".

La experiencia de los dieciséis años transcurridos desde la promulgación de esta ley ha puesto de manifiesto que dicho sistema común no sólo es conveniente, sino absolutamente imprescindible si se pretende ordenar y sistematizar la producción estadística. Para ello las administraciones central y autonómica deben crear grupos de trabajo conjuntos donde se revisen, operación por operación, todas las clasificaciones empleadas, con

el objetivo de consensuar para cada operación estadística "un mismo sistema de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos". Las características de estos Grupos de Trabajo se expondrán con más detalle al hablar de la coordinación entre administraciones públicas.

Los órganos centrales de estadística constituyen el eje sobre el que pivota toda la organización estadística del correspondiente nivel administrativo. Estos órganos tienen un carácter transversal y su ámbito de actuación se extiende a todas las dependencias de la administración pública en cuestión. En consecuencia, para que puedan llevar a cabo sus tareas de coordinación estadística con las máximas garantías han de ocupar una posición acorde en el organigrama.

De entre las figuras existentes de organización administrativa, las que mejor se adaptan al cometido del órgano central de estadística son las de organismo autónomo o la de agencia. Sin perjuicio de que en la práctica la independencia de sus profesionales quede igualmente garantizada con otro tipo de figura administrativa, es importante que la sociedad perciba que la administración pública separa la actividad estadística de las tareas puramente administrativas, lo que refuerza la imagen de independencia y por lo tanto de la credibilidad de la producción estadística.

En esta línea de reforzar los mecanismos que garanticen la independencia profesional de las autoridades estadísticas, el Director del órgano central de estadística debería ocupar el nivel inmediatamente inferior al de ministro o consejero: secretario general en la administración central, viceconsejero o director general en la administración autonómica. Por otra parte, y en línea con el espíritu del Código de Buenas Prácticas comunitario, el equipo redactor entiende que es aconsejable que, para mejorar la independencia de la organización estadística, el nombramiento del Director lo realizase el respectivo Parlamento y, en todo caso, por un mandato bien definido, que en la medida de lo posible no coincida con los periodos electorales.

La administración autonómica debe estar presente en las instituciones europeas, formando parte de la delegación española como un miembro más de la misma. Esta es una petición en la que han insistido determinadas comunidades autónomas, por cuestiones más ligadas a la producción estadística propiamente dicha que a factores institucionales. Sin embargo, y sin perjuicio de los efectos positivos derivados de la participación en la discusión y elaboración de metodologías a escala europea, el hecho de que la administración autonómica asista a las

reuniones de los órganos generales contribuye a difundir la cultura estadística y a promover la aplicación de los mejores principios, métodos y prácticas en todos los ámbitos de la administración pública española.

De ahí que en este informe se recomiende que un representante de la administración autonómica asista regularmente a las reuniones del Comité del Programa Estadístico y del Comité Consultivo Europeo de Información Estadística en los ámbitos económico y social. La administración autonómica también debería integrar la delegación española en otros comités con contenido estadístico que tratasen temas de interés para la estadística autonómica, como ocurre en la actualidad con el Comité Permanente de Estadística Agraria.

5. 3. 2. Coordinación

La coordinación de la actividad estadística se plantea en dos niveles. Por un lado, es necesario coordinar las actuaciones de los distintos organismos que pertenecen a la misma administración pública. Los problemas que se plantean en este caso son complejos, pero los instrumentos legales están más desarrollados y su solución depende en gran medida de la voluntad de la autoridad política de tomar determinadas decisiones.

Por otra parte, la puesta en común de las actuaciones de organismos pertenecientes a distintas administraciones públicas se plantea en un marco mucho más abierto. Apenas existen reglas de actuación bien definidas, de modo que la mayoría de los acuerdos que se pueden adoptar, o bien no entran en el fondo de la cuestión, o bien requieren tanto tiempo para su gestación, que cuando finalmente se suscriben el entorno ha evolucionado y las necesidades son otras.

La coordinación interna

A lo largo de este informe se ha ido poniendo de manifiesto que la organización de la actividad estadística se ha modificado de manera sustancial en los últimos veinte años. La producción estadística se ha descentralizado como consecuencia de la importancia creciente de la estadística de base administrativa, que ha acercado las unidades productoras a las unidades administrativas que generan la información.

Los estadísticos profesionales, en conjunto, no han abordado este nuevo reto de manera adecuada, puesto que han preferido ignorar el potencial y

la complejidad de la estadística de base administrativa, y centrarse en las actividades que conllevan la recogida directa de información.

La consecuencia de este proceso es la aparición de diversos organismos productores directamente vinculados a dependencias concretas de la administración pública, y que son responsables de una parte creciente de la producción estadística total. Sin embargo, las actividades de regulación, homogeneización y control no se han desarrollado en la misma proporción, de modo que los organismos productores funcionan de manera bastante autónoma en la mayor parte de las administraciones públicas.

A juicio de los autores de este informe la descentralización de la producción estadística es positiva y debe ser impulsada, tanto más cuanto que las especiales exigencias de la estadística de base administrativa requieren que estén a cargo de personas que conozcan las particularidades de los registros administrativos que manejan. Pero la descentralización de la producción estadística ha de ir acompañada de un reforzamiento de las capacidades de coordinación y de regulación de los órganos centrales de estadística, lo que a su vez da lugar a las recomendaciones que se comentan a continuación.

Por lo que respecta a la administración central, hay que reforzar las atribuciones y competencias del Instituto Nacional de Estadística como órgano de coordinación en materia estadística. Si bien la normativa legal le otorga al INE la capacidad de regular la actividad estadística de la administración central, en la práctica el INE no tiene los recursos necesarios para una acción efectiva en este campo, y en muchos casos tampoco existe la voluntad política para que el INE desempeñe esta labor de coordinación. Es imprescindible que la administración central fortalezca la posición del INE como órgano de regulación y de inspección de los demás organismos estadísticos que dependen de ella.

La Comisión Interministerial de Estadística (CIME) ha de modificar sus procedimientos de actuación. Es necesario crear una estructura de grupos de trabajo sectoriales que estudien los temas antes de la reunión plenaria, de modo que las propuestas lleguen al pleno mucho más trabajadas. El orden del día de las reuniones de la CIME también debe reestructurarse, distinguiendo las cuestiones importantes de carácter general, de los aspectos de menor interés que sólo afectan a determinados organismos y que pueden tratarse en el ámbito del correspondiente grupo de trabajo. Hay que fomentar el empleo de las nuevas tecnologías para asegurar un contacto más frecuente, de modo que los organismos interesados puedan

intercambiar opiniones y llegar a acuerdos sin necesidad de reunirse físicamente.

Es necesario crear una estructura estándar en los ministerios y dependencias afines, sin perjuicio de que cada organismo tenga la flexibilidad suficiente para adaptarse a las características concretas de su entorno. Esta estructura consistirá en una unidad exclusivamente dedicada a tareas estadísticas, adscrita a los órganos de carácter horizontal del ministerio o dependencia similar, y cuyo responsable tendrá, como mínimo, la categoría de subdirector general. En caso necesario se podrán crear las unidades de rango inferior que se consideren necesarias, siempre que se garantice la coordinación interna y que el responsable del organismo estadístico responda de toda la actividad del mismo.

El INE debe tener un papel mucho más activo en el diseño y gestión de los registros administrativos que gestiona la administración central. En concreto el INE deberá asumir, entre otros, los cometidos siguientes:

- Mantenerse al corriente de los datos compilados por las diferentes dependencias de la administración pública que son susceptibles de explotación estadística.
- Evaluar las nuevas solicitudes de información para determinar en qué medida pueden satisfacerse sin necesidad de recurrir a una nueva encuesta.
- Negociar con los depositarios de la información administrativa la cesión de la misma a todos los organismos estadísticos que justifiquen la necesidad de su uso para el cumplimiento de las actividades que tienen encomendadas.

En estas tareas el INE podrá contar con el asesoramiento del organismo estadístico más directamente relacionado con el registro administrativo, e incluso delegar en el mismo la gestión diaria de estas actividades. Sin perjuicio de esta facultad de delegación, el INE continuará siendo el responsable en última instancia del uso eficiente de los registros de la administración central como fuente de información primaria para la producción de estadísticas.

En lo que atañe a las comunidades autónomas, hay que dotar al órgano central de estadística autonómico de la capacidad real para coordinar y regular las actividades estadísticas de toda la administración pública de su ámbito de actuación. En algún caso concreto esto puede exigir revisar la

legislación para que esta tarea esté respaldada por una normativa adecuada. Sin embargo, conviene insistir en que el problema real no está en las disposiciones legales, que como se vio en el capítulo tres están, en general, suficientemente desarrolladas, sino en la voluntad política de reconocer al órgano central de estadística su carácter de organismo transversal, con responsabilidades que se extienden por todas las dependencias de la administración pública, y de asignarle los recursos humanos y materiales para que realice esta labor con plenas garantías.

Cada administración autonómica ha de decidir cómo organizar la actividad estadística de sus consejerías o departamentos. Una posibilidad es crear organismos estadísticos a imagen de los existentes en los ministerios. En este caso es imprescindible que las autoridades sean plenamente conscientes de que ha de existir una separación estricta entre las tareas estadísticas y las tareas administrativas, de modo que el personal asignado a estas unidades sea exclusivamente personal estadístico. La creación de estos organismos también debe contemplar los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación en el seno de la administración autonómica, asegurando que el órgano central de estadística pueda llevar a cabo sus tareas de regulación e inspección sin ningún tipo de trabas.

Una estructura como la descrita en el párrafo anterior sólo se justifica a partir de un determinado volumen de producción estadística, bien sea por recogida de información directa, bien por explotación de la información administrativa. En los casos en los que no se alcance dicho volumen puede ser preferible mantener la producción estadística en el órgano central, sin inmovilizar recursos en organismos estadísticos que no alcanzan una dimensión mínima. Cuando se opte por esta solución, la autoridad política habrá de garantizar que el órgano central de estadística podrá acceder a la información de las consejerías en el tiempo y forma adecuados, y que contará con el asesoramiento necesario para explotar los registros administrativos. Para el personal requerido en esta opción, la doble dependencia, orgánica de su consejería o departamento y funcional del órgano central de estadística podría ser una acertada alternativa. Como es natural, cualquier operación estadística de interés para la consejería que conlleve trabajo de campo sería ejecutada en su totalidad por el órgano central de estadística.

En la práctica es muy probable que la mayor parte de las comunidades autónomas opten por una estructura mixta, creando organismos estadísticos específicos en determinadas consejerías o departamentos, y asignando el resto de la producción estadística al órgano central. En todo caso, es conveniente insistir en que el diseño de la organización

estadística autonómica no es sencillo, ya que hay que poner en contacto diversas dependencias y garantizar que el trasvase de información se produce de forma correcta.

Con independencia de la estructura organizativa finalmente adoptada, el órgano central de estadística autonómico debe jugar un papel activo en el diseño y gestión de los registros administrativos generados por su administración pública, con los mismos cometidos y tareas que los propuestos anteriormente para el INE en su ámbito de actuación.

Otra función que se debe asignar al órgano central de estadística es la de centralizar el trasvase de información entre distintas dependencias de la administración autonómica y de organismos de su ámbito administrativo desde o hacia organismos pertenecientes a otras administraciones públicas. A este respecto, es importante establecer los mecanismos para que la información fluya de la manera más rápida posible, de modo que el paso por el órgano central de estadística no implique un aumento de los plazos actuales. De hecho, la canalización de todas las peticiones a través del órgano central puede acelerar el proceso, en la medida que esto suponga establecer mecanismos y protocolos bien definidos y evitar depender de relaciones estrictamente personales.

La coordinación externa

Como se ha dicho repetidamente a lo largo de este capítulo, determinadas reformas sólo se podrán emprender si previamente se realizan cambios en la legislación actual. Uno de los aspectos en los que esta necesidad parece más evidente es en el terreno de la coordinación estadística entre administraciones públicas, ya que para que esta coordinación sea realmente efectiva es necesario disponer de un órgano con capacidad de coordinar los organismos estadísticos de toda la administración pública, incluyendo administración central, comunidades autónomas y administración local. En este sentido, el problema de la coordinación en materia estadística no es más que un caso particular y muy concreto del problema general de la coordinación de la administración pública en España.

En el capítulo cuatro se ha visto que todos los responsables de los organismos estadísticos coinciden en que el Comité Interterritorial de Estadística (CITE) no es un órgano de coordinación adecuado, y no lo es porque no tiene las condiciones para serlo. Con independencia de cuál sea su composición, el CITE no está facultado para tomar decisiones vinculantes, de modo que o bien los temas tratados logran la unanimidad

de todos los organismos representados, o las reuniones se convierten en una sucesión de monólogos donde cada intervención se limita a informar de las correspondientes actuaciones de cada administración pública.

Para que el CITE, o cualquier organismo similar, sea realmente operativo, es preciso acordar los procedimientos de votación que permitan la toma de decisiones cuando no se consigue la unanimidad. ¿Cómo se asigna el número de votos? ¿Cómo se forman las mayorías cualificadas y las minorías de bloqueo? Y aunque se alcance un acuerdo en estas cuestiones, el CITE sólo tendrá capacidad coordinadora real si se reforma la legislación, de modo que tanto la administración central como todas las comunidades autónomas estén obligadas por los acuerdos del CITE y no puedan, haciendo uso de las competencias actualmente reconocidas, hacer caso omiso de lo decidido en este órgano. Mientras no se produzca esta reforma, todo lo que se pueda decir sobre coordinación entre administraciones públicas está más cerca de ser una declaración de buenas intenciones que de representar un esquema operativo eficaz.

A corto plazo, y en tanto se logra el consenso político necesario para adaptar la legislación, habría que reorientar el CITE para que sea un órgano con funciones más concretas y con objetivos mejor definidos. Así, en vez de debatir cuestiones muy generales como se hace en la actualidad, se podrían plantear problemas concretos para avanzar juntos en su solución. Nótese que la cuestión no es tanto resolver el problema en sí, como crear cauces de comunicación y hábitos de trabajo en común.

En esta línea es importante crear una estructura de grupos de trabajo para tratar temas concretos que afectan a todos. Estos grupos de trabajo estarán integrados por representantes de la administración central y de las diecisiete comunidades autónomas, aunque para los aspectos más técnicos se podrían crear grupos de apoyo, en los que un número más reducido de expertos preparen los borradores de los documentos que posteriormente se discutirán en el seno de los grupos de trabajo.

Sin perjuicio de aumentar su número en el futuro, se deberían crear con carácter inmediato grupos de trabajo sobre nomenclaturas y clasificaciones, sobre metodologías y sobre procesos de recogida de información, incluidos los registros administrativos. También es prioritario crear un grupo de trabajo que analice los problemas de estandarización e interpretación que han surgido como consecuencia de la elaboración y cumplimentación de la base de datos ALOE, de los cuales se hablará más adelante. Este grupo trabajaría en estrecha relación con el grupo dedicado a nomenclaturas y clasificaciones.

Otros temas a abordar en el futuro inmediato son: la elaboración de una clasificación funcional del gasto público única para la administración central y las comunidades autónomas; la armonización de los datos de ocupación, integrando la Encuesta de Población Activa, la Encuesta de Coyuntura Laboral y la afiliación a la Seguridad Social; y la creación de un Directorio único de Empresas y Establecimientos a partir del actual Directorio Central de Empresas (DIRCE), combinando la información disponible en los distintos ámbitos de la administración pública.

Otra de las prioridades de esta etapa transitoria del CITE es hacerse cargo de las decisiones en materia estadística que en la actualidad se toman en las distintas Conferencias Sectoriales. Los autores de este informe son conscientes de las dificultades de dar este paso, ya que éste es en gran medida un campo desconocido para los órganos centrales de estadística.

Sin embargo, estas decisiones están en la raíz de los procesos que marcarán el desarrollo futuro de la actividad estadística, entre los cuales podemos citar: la explotación de los registros administrativos; el diseño de los registros para que satisfagan las necesidades estadísticas además de las puramente administrativas; el reforzamiento del papel coordinador de los órganos centrales de estadística respecto al conjunto de organismos estadísticos de su administración pública; el establecimiento de un sistema común de clasificaciones y nomenclaturas; y la elaboración de un Plan Estadístico Integrado que contemple la totalidad de la producción estadística de la administración pública.

Finalmente, el CITE debe convertirse en el órgano exclusivo de negociación entre las distintas administraciones públicas en materia estadística. Hay que evitar las negociaciones bilaterales, que dan pie a sospechas de favoritismo y de exclusión de unos agentes para favorecer a otros.

Como ya se ha indicado anteriormente, los autores de este informe defienden la necesidad de establecer diferencias a la hora de implantar las reformas, en la medida en que todas las administraciones públicas no están en disposición de asumir los mismos cometidos. Estas distintas capacidades y necesidades forzosamente se han de reflejar en acuerdos específicos adaptados a las características de los que los suscriben, y en ese sentido sería un error pretender limitar el desarrollo de la reforma únicamente a las medidas que todas administraciones públicas estuviesen preparadas para acometer.

Ahora bien, la negociación, los requisitos que se establezcan y el reparto de tareas entre los firmantes han de ser públicos, pues los acuerdos estrictamente bilaterales dañan la confianza. Sus efectos negativos no son consecuencia de que sólo sean suscritos por determinadas administraciones públicas, sino del sentimiento de discriminación de aquellas otras que no son invitadas a participar a pesar de que, al menos en su opinión, cumplen los mismos requisitos que las que se les ha brindado la oportunidad de firmarlos.

De ahí que la recomendación de que los posibles acuerdos entre administraciones públicas se planteen y se discutan en el seno del CITE, con protocolos claros, y que puedan ser suscritos por todas las administraciones públicas que cumplan las condiciones que se determinen en cada caso.

En otros ámbitos, como el relativo a las relaciones entre la administración central y la local, debe tenerse en cuenta el papel importante que deben tener, al menos, los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas especialmente en operaciones básicas como la formación de los Padrones de Habitantes, a partir de los que se establece la población oficial.

5. 3. 3. Planificación

El fin último de las medidas de reforma que se emprendan en este ámbito ha de ser la elaboración de un Plan Estadístico Integrado, que reúna en un único documento o base de datos la totalidad de la producción estadística española. La experiencia de la base de datos ALOE puso de manifiesto que este objetivo está muy lejano, no por la falta de inventarios detallados de las operaciones estadísticas ejecutadas por las distintas administraciones públicas, sino por la inexistencia de un lenguaje común que permita su cruce y comparación.

En este estado de cosas, resulta evidente que una recomendación de este informe es completar el ejercicio que se pretendía realizar con la base de datos ALOE. El CITE debe crear un grupo de trabajo que analice los motivos que impidieron comparar los inventarios de operaciones estadísticas de las administraciones central y autonómica, y establecer los criterios de clasificación necesarios para hacer posible dicha comparación. Este grupo tendría, entre otras, las siguientes tareas:

- Homogeneizar y normalizar los conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones por áreas temáticas, nomenclaturas y códigos.
- Ampliar y actualizar los inventarios de operaciones estadísticas de la administración central y de las administraciones autonómicas.
- Determinar las similitudes y diferencias de las operaciones estadísticas realizadas por administraciones públicas diferentes, y, en particular, medir el alcance real de las duplicidades existentes.

Los cometidos asignados a este grupo de trabajo son únicamente un primer paso en el largo camino para llegar a elaborar un plan estadístico que englobe toda la actividad estadística de la administración pública española. Sin embargo, este ejercicio, por sí solo, justificaría la existencia del CITE y le daría un contenido real, dejando así de ser la figura vacía de contenido que es en la actualidad.

Los autores del informe mantienen una postura inequívoca en esta cuestión: cualquier camino para elaborar un plan estadístico único para toda la administración pública debería comenzar necesariamente por este ejercicio. Es más, aunque no se dé un solo paso adicional, el poder llegar a poner en un lenguaje común toda la producción estadística, grabarla en una única base de datos, cruzar las distintas operaciones estadísticas teniendo en cuenta su carácter de participada, paralela o propia, y evaluar la magnitud real de las operaciones estadísticas duplicadas, justifica el que se haya planteado el debate sobre el estado actual de la estadística pública en España.

Al margen de esta recomendación para avanzar en la planificación conjunta, cada administración pública debe introducir una serie de reformas en su planificación estadística. Así, todos los planes estadísticos han de ser vinculantes para la administración pública que los propone y ser aprobados por el respectivo Parlamento. El periodo de vigencia debería ser de cinco años, adaptándose de manera progresiva a los calendarios de la Unión Europea. Por último, cada ámbito de gobierno debería presentar al correspondiente Parlamento un informe final de evaluación, haciendo figurar en el mismo el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y los indicadores de calidad de la actividad estadística realizada durante la duración del plan.

5. 3. 4. Fuentes de información

La estadística y los sistemas de información geográfica

Una cuestión que por el momento no ha suscitado demasiado interés, pero que seguramente tendrá una gran relevancia en un futuro no muy lejano dada la evolución de las tecnologías de la información, es la conveniencia de integrar en un único sistema la información de origen estadístico, la geográfica y los registros de base administrativa.

La información georreferenciada cobra una importancia cada vez mayor. La estadística pública deberá apoyarse en una base cartográfica con un nivel de detalle suficiente, que asocie los datos estadísticos a la correspondiente referencia territorial en el momento en que se generen. Para ello debe disponer de un sistema permanente de actualización de las bases cartográficas, y de los procedimientos técnicos que permitan relacionar las informaciones estadísticas que puedan existir en dos momentos temporales diferentes, con diferente cartografía.

En la elaboración de estas bases será necesaria la colaboración de todos los organismos que puedan contribuir a mejorar el producto final: los órganos estadísticos, los institutos de cartografía y geográficos, el catastro, o los servicios municipales de urbanismo, por citar sólo algunos de los más importantes.

A efectos estadísticos es imprescindible la existencia de un callejero permanentemente actualizado. Se trata de un proyecto de considerable volumen de trabajo, con compromisos de diversos organismos y con un necesario e imprescindible trabajo de actualización.

Directorios

La estadística pública ha de apoyarse en directorios únicos, lo más completos y actualizados que sea posible, con un coste mínimo y compartidos por todos los organismos estadísticos. Para ello es necesario cruzar la información en poder de todas las unidades de la administración pública, consolidando los directorios actualmente existentes sobre una misma población objetivo.

Los organismos estadísticos que estén más próximos a los individuos y establecimientos se encargarán de su actualización, ya que están en mejor disposición de detectar las modificaciones que se puedan producir. Para ello recibirán periódicamente la información en poder de todas las

unidades de la administración pública, y aplicarán los criterios de altas y bajas y las reglas de clasificación previamente acordados por todos los órganos centrales de estadística de las administraciones públicas que sean usuarias potenciales de los directorios. Estos órganos centrales estadísticos también podrán controlar que el mantenimiento de los directorios se realiza de forma adecuada.

Registros administrativos

Es imprescindible reforzar el papel de las estadísticas de base administrativa. Toda la administración pública tiene que ser consciente del ahorro de recursos que supone la utilización de los registros administrativos como fuente de información primaria para la elaboración de estadísticas y, por tanto, debe facilitar al máximo su empleo con este fin.

Es necesario evitar que la unidad administrativa donde se genera la información pueda escudarse en una interpretación excesivamente restrictiva de la legislación vigente para negar la cesión del registro administrativo a un organismo estadístico para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados, con independencia de que éste esté adscrito a la misma o a otra administración pública.

Lo ideal es que la normativa que regule la organización estadística incluya una disposición clara sobre el derecho de los organismos de estadística a acceder a los datos en poder de la administración pública que promulga la ley. Por lo que respecta al acceso a registros de otras administraciones públicas, hay que exigir el cumplimiento de la obligación de colaboración y trasvase de información entre administraciones públicas, contemplada en el artículo 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ello estaría justificado, en parte, por el objetivo de racionalizar la actividad estadística, el adecuado funcionamiento del gobierno y liberar recursos, pero también para evitar a las unidades informantes una carga innecesaria de cumplimentar la misma información de forma reiterada.

En todo caso, el registro administrativo sólo deberá cederse cuando la protección de la información individual esté completamente garantizada de la forma prevista por la legislación vigente. Puesto que en algunas ocasiones esto no resulta sencillo, hay que mejorar los procedimientos de tratamiento de la información para garantizar el anonimato. Este proceso requiere crear grupos de trabajo específicos para cada registro administrativo, ya que es necesario conocer muy bien su diseño, la

información que en él se contiene y el tipo de protección que la normativa establece. De esta forma se podrá generar un fichero anonimizado con plenas garantías y a la vez con la mínima pérdida de información posible respecto al fichero original.

Así pues, la explotación de un registro administrativo con fines estadísticos implica conocer todas sus características administrativas, contables, legales e institucionales. Dado que esto puede requerir un elevado nivel de formación por parte del personal encargado de esta tarea, en ocasiones puede ser preferible que su explotación corra a cargo del organismo que esté más familiarizado con su contenido, atendiendo a las distintas peticiones que se le hagan desde los diversos organismos interesados. Esto, en ningún caso, supone una merma en el derecho que tiene cualquier organismo estadístico a la cesión de los datos originales, una vez justificada la necesidad de disponer de dicho registro administrativo para la realización de las operaciones estadísticas que tiene encomendadas.

Los órganos centrales de estadística han de cambiar la manera en que tradicionalmente han entendido su papel, y hacer un esfuerzo para valorar más el potencial de los registros administrativos e intensificar su explotación. Al recibir una nueva solicitud de información que no se puede atender con la producción estadística actual, el órgano central debe evaluar si los registros administrativos en poder de las administraciones públicas pueden utilizarse para ese fin, aunque sea parcialmente, antes de diseñar una nueva operación estadística de campo que genere nuevas peticiones a las unidades informantes. Esto exige que los estadísticos superen su desconfianza acerca de la calidad de la información administrativa, tanto en lo que se refiere a sus aspectos conceptuales como a su cobertura, y a la vez que se impliquen en su mejora.

El papel de la estadística de base administrativa es aun más importante cuando se atiende a las nuevas demandas de información derivadas de la programación y evaluación de las políticas públicas en los niveles autonómico y local. Tal y como se expuso en el capítulo cuatro, diversos responsables autonómicos han manifestado que uno de los principales motivos por el que las estadísticas elaboradas por el INE no satisfacen la demanda de información de la administración autonómica, es porque los tamaños muestrales son demasiado pequeños para obtener estimaciones fiables en ámbitos inferiores a la comunidad autónoma.

Ahora bien, la solución tampoco pasa por aumentar los tamaños muestrales de manera indefinida, ya que por debajo de un determinado

tamaño de la población las encuestas por muestreo pierden gran parte de su eficacia al tiempo que su coste, medido por la fracción de muestreo o porcentaje de la población que integra la muestra, se incrementa de manera considerable. Los registros administrativos, por su propia naturaleza, no tienen estas limitaciones y constituyen una fuente de información primaria más adecuada para obtener resultados en ámbitos territoriales más reducidos.

Como ya se adelantó al plantear las recomendaciones relacionadas con la coordinación entre administraciones públicas, el CITE debe crear un grupo de trabajo dedicado a la estadística de base administrativa. En este grupo de trabajo, que se podría dividir en subgrupos sectoriales, los organismos estadísticos de diferentes administraciones públicas tendrán la oportunidad de intercambiar experiencias sobre el aprovechamiento de registros administrativos específicos, consensuar la información que debería incluirse en dichos registros, y diseñar el formato de los ficheros para facilitar el intercambio de información. Asimismo, este grupo de trabajo debería ser el encargado de evaluar en qué medida las decisiones en materia estadística, que en la actualidad se toman en el seno de las diversas Conferencias Sectoriales, podrían pasar a ser competencia del pleno del CITE.

Con los registros administrativos existentes, además de realizar un inventario sobre los mismos, se debería afrontar su adecuación para un eficaz aprovechamiento estadístico.

Por lo que respecta a la creación de nuevos registros administrativos, ya se comentó que los órganos centrales de estadística de la administración central y de la administración autonómica deben tener un papel mucho más activo en el diseño y gestión de los registros administrativos, sin perjuicio de que en casos concretos deleguen dicha competencia en otros organismos estadísticos más próximos a la unidad administrativa que genera el registro administrativo. En cualquier caso, no se debería poder crear un nuevo registro administrativo sin el correspondiente informe preceptivo del órgano central de estadística, en el que se establezcan los aspectos que permitan su eficaz aprovechamiento estadístico.

Por último, y dada la importancia de los registros administrativos para la actividad estadística pública, se deberá crear un inventario de los registros administrativos existentes en la administración pública que son susceptibles de ser explotados con fines estadísticos. Para cada registro administrativo se indicará, entre otras características del mismo, el origen de la información; el órgano responsable de su custodia, gestión y

actualización; su localización; el soporte de la información; el diseño de contenidos; y el grado de actualización. También se establecerá el procedimiento de inscripción de todos los nuevos registros administrativos que se creen en el futuro.

Metodología y encuestas

Las metodologías a escala nacional deben discutirse en grupos de trabajo de carácter técnico, con presencia de representantes de la administración central y de la administración autonómica, constituidos en el seno del CITE. En un primer momento se debería crear un número reducido de grupos sobre la base de los dos criterios que se comentan a continuación.

Por un lado hay que dar prioridad a ciertas operaciones estadísticas que presentan un creciente grado de sensibilidad política: empleo y paro, déficit público (incluida su distribución entre administración central y comunidades autónomas) y la estimación del PIB regional como macromagnitud de síntesis de las cuentas económicas.

De forma paralela, se formarán grupos de trabajo en operaciones estadísticas en las que por su naturaleza sea más fácil establecer una estrecha colaboración entre los organismos estadísticos de las administraciones central y autonómica. Estos grupos, además del cometido principal de desarrollar una operación estadística concreta, deberían servir para crear un clima de entendimiento y cooperación que a medio plazo se pudiese extender a la totalidad de la producción de la estadística pública.

En todo caso es importante reiterar que estos grupos, y los acuerdos que se puedan derivar de su funcionamiento, deberán ser estrictamente voluntarios. En particular, es muy probable que las discrepancias sean frecuentes en los grupos que traten operaciones estadísticas especialmente sensibles, y no hay ningún procedimiento que permita superar las situaciones de tensión que se puedan generar más allá de la buena voluntad de las partes.

En la medida en que los grupos de trabajo arrojen resultados positivos y el entendimiento y la confianza mutua aumenten, con cada nueva operación estadística se deberá crear de forma automática el correspondiente grupo de trabajo metodológico. Para las operaciones estadísticas ya existentes se elaborará un calendario teniendo en cuenta la importancia de la operación estadística, las posibilidades de avanzar en el estudio conjunto

de sus aspectos metodológicos, así como las disponibilidades del personal de los distintos organismos estadísticos implicados.

Entre los temas a debatir en cada grupo de trabajo se incluirá la redacción del cuestionario, con el doble objetivo de que satisfaga las necesidades de información de todas las administraciones públicas, y que reduzca el esfuerzo de la unidad informante al mínimo imprescindible. Como regla general el cuestionario tipo integraría dos tipos de preguntas, unas comunes a todas las comunidades autónomas y otras opcionales donde cada comunidad autónoma pueda añadir las preguntas que considere necesarias, siempre que no supongan un aumento desmedido de la carga para las unidades informantes.

Los grupos de trabajo también deberán abordar los problemas de la determinación del tamaño de la muestra y de la selección de las unidades informantes. Ambos aspectos se plantearán en el contexto metodológico general de la operación estadística, lo que a su vez implica:

- Diseñar la operación estadística teniendo en cuenta las necesidades de información de todas las administraciones públicas. Para ello se determinará el nivel máximo de detalle para el que se obtendrán resultados desagregados, se fijará el error de muestreo máximo admisible para ese nivel, y se calculará el tamaño de muestra necesario teniendo en cuenta este objetivo y el tipo de muestreo empleado.
- Seleccionar la muestra valorando todos los ámbitos para los que se pretenden resultados significativos. Si una unidad informante tiene un peso destacado en un determinado ámbito geográfico y se van a dar resultados para dicho ámbito, esta unidad ha de estar incluida en la muestra aunque no sea relevante en ámbitos más agregados.
- Estudiar la relación entre representatividad en ámbitos muy desagregados y obligación de preservar la confidencialidad de la información individual, y evaluar en qué medida esta última impone límites en el nivel de detalle para el que se pueden publicar resultados.
- Favorecer los diseños metodológicos flexibles, de modo que se puedan introducir modificaciones en el plazo más breve posible sin romper la continuidad de la operación estadística. Las posibilidades de cambio quedarán recogidas en los correspondientes

documentos metodológicos, a los que tendrán acceso los técnicos de todos los organismos estadísticos.

Las metodologías desarrolladas en estos grupos de trabajo procurarán adaptarse en la medida de lo posible a los acuerdos sobre metodologías que se tomen en los organismos europeos, aunque éstos no sean obligatorios, siempre que esto no suponga un deterioro notable de la capacidad de la operación estadística para satisfacer las demandas concretas planteadas por la administración pública española.

Respecto a la participación de la administración autonómica en las instituciones comunitarias, ya se comentó en el punto primero de este epígrafe que un representante de la misma debe integrar la delegación española en los principales comités estadísticos. En todo caso la administración central y la administración autonómica procurarán acordar con anterioridad una postura común, que deberá ser defendida por todos los integrantes de la delegación española.

Al regreso de estos comités comunitarios, los asistentes informarán a los demás miembros del correspondiente grupo de trabajo, y eventualmente al pleno de CITE si se considerase necesario, del contenido y acuerdos de las reuniones. Asimismo, se establecerá un procedimiento que asegure la difusión de los documentos técnicos y en general de toda la información manejada en los diversos foros comunitarios de carácter estadístico.

5. 3. 5. Recogida de información

En cada unidad territorial la recogida de información en encuestas y censos debería centrarse en un único organismo. Esta recomendación de recogida única hace referencia a las operaciones estadísticas de distintas administraciones públicas y, de forma especial, a las operaciones a cargo de los distintos organismos pertenecientes a la misma administración pública.

Las características específicas de los distintos territorios aconsejan no plantear un modelo organizativo único que se aplique de forma indiscriminada. En cada ámbito territorial se determinará, por acuerdo de todas las partes implicadas, qué organismo se encargará de la recogida de información. De la misma manera se determinarán los calendarios, los procedimientos de depuración y grabación, los mecanismos de inspección y control, las garantías para el cumplimiento de lo acordado y la compensación económica que percibirá el organismo que se encargue del proceso.

Hay que abordar la recogida de información no sólo desde la perspectiva de los organismos estadísticos, sino también desde la óptica de las unidades informantes. Es necesario mantener un contacto periódico con éstas, con el fin de discutir, entre otras cuestiones, el contenido del cuestionario, la adaptación de las preguntas a la manera en que las unidades almacenan la información, así como evaluar nuevas formas de envío de la información aprovechando el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Respecto quién debe ser ese organismo único que realice la recogida de la información, siendo conscientes que es un tema controvertido como se ha puesto de manifiesto en las opiniones recogidas en el punto 4.2.5., sin entrar a valorar la oportunidad o no de una hipotética transferencia de las actuales delegaciones provinciales del Instituto Nacional de Estadística, cuestión que se debe analizar en el marco de una nueva organización y no de forma aislada, el equipo redactor de este informe considera que como norma general es deseable, siempre que sea posible, que la recogida de información la realicen los organismos estadísticos más próximos a las unidades informantes. Se aplicaría aquí el principio de subsidiaridad, por el que el INE se ocuparía de los trabajos de campo de aquellas comunidades autónomas que o no desean hacerlo o no disponen de los medios necesarios para garantizar la calidad y el plazo requerido.

5. 3. 6. Producción

Es absolutamente imprescindible acabar con las duplicidades actualmente existentes e impedir que se produzcan otras nuevas. El dato duplicado daña seriamente la credibilidad de la estadística oficial, y todos los organismos estadísticos deberían situar el dato único en lo más alto de su lista de prioridades.

Para ello es necesario que la administración central y la administración autonómica acuerden todas las fases de la operación estadística, consensuando metodologías, clasificaciones, tamaños de muestra, márgenes de error admisibles, procedimientos de depuración e imputación, cronogramas de las distintas fases, calendarios de publicación de resultados y cualquier otro aspecto de la estadística que pueda suscitar dudas sobre la calidad final del resultado.

Las cifras de población, referente obligado en la elaboración de muchas estadísticas, reparto de fondos, estudios e investigaciones deben mirarse igualmente bajo la perspectiva del dato único. Es difícilmente justificable la diferencia cuantitativa entre cifras censales y padronales. Por otra parte la existencia de estimaciones poblacionales diferentes para unos mismos

ámbitos territoriales, realizadas por organismos estadísticos diferentes, y destinadas a la elaboración de indicadores llevan a valores de estos últimos. que no son comparables. Es necesaria una metodología consensuada de recuentos y proyecciones de población.

Los grupos de trabajo creados en el seno del CITE, de los que ya se ha hablado extensamente en puntos anteriores, constituyen los foros naturales para plantear estos temas.

5. 3. 7. Recursos

Es necesario garantizar un cierto grado de homogeneidad en el personal estadístico de toda la administración pública. Para ello es deseable crear cuerpos de estadísticos con características similares en los distintos niveles de la administración pública. Los procesos de selección del personal deberían estar más coordinados que en la actualidad, con temarios de oposiciones similares y calendarios de exámenes que no se interfieran. Es importante transmitir a los titulados bien preparados la idea de que la estadística pública ofrece una buena carrera profesional, con muchas oportunidades en las distintas administraciones públicas.

La formación del personal estadístico ha de adaptarse a las necesidades reales de los diferentes organismos estadísticos. Es deseable una formación mínima común, pero a partir de ahí las necesidades de un organismo que se dedica casi exclusivamente a explotar los registros administrativos son muy distintas de las de un organismo donde el trabajo de campo tiene un peso importante.

Hay que potenciar la Escuela de Estadística de las Administraciones Públicas mejorando la publicidad, extendiendo los cursos a estadísticas internacionales, incidiendo en los aspectos prácticos y ofreciendo una formación específica para los técnicos con más experiencia.

Hay que fomentar los grupos de trabajo de técnicos con cometidos similares que trabajan en distintas administraciones públicas, así como el intercambio, entre las mismas, de personal en estancias de trabajo. El diseño de las operaciones estadísticas que se lleven a cabo conjuntamente entre la administración central y la administración autonómica debería contemplar la formación de todos los técnicos que vayan a intervenir en las mismas.

Por lo que atañe a las herramientas informáticas para el intercambio de información, es recomendable crear un grupo de trabajo en el seno del

CITE que diseñe un estándar para el intercambio entre diferentes organismos estadísticos. Una vez definido dicho estándar, los responsables de los organismos implicados establecerán un calendario de adaptación, de manera que a partir de la fecha fijada todos los intercambios tendrán que hacerse en el mismo formato. El grupo de trabajo tendrá carácter permanente para evaluar periódicamente las posibles modificaciones que haya que introducir en este estándar común, con el fin de adaptarlo a los procesos de innovación tecnológica en materia de intercambio de información.

5. 3. 8. Difusión

Sobre la base de que la información estadística es un bien público y un derecho fundamental de los ciudadanos, todos los organismos estadísticos han de asumir la gratuidad del acceso a la producción estadística, salvo cuando existan costes marginales de reproducción. Estos organismos, además de productores, son los depositarios de la información, y como tales depositarios han de asegurar el mantenimiento de las bases de datos de forma que garanticen la accesibilidad de los usuarios a toda la producción estadística.

El acceso a microdatos y ficheros estadísticos favorece el crecimiento del nivel de las investigaciones y la profundidad y grado de detalle de los estudios. Por ello, al ser la estadística pública un servicio al ciudadano, los organismos estadísticos públicos deberán facilitar microdatos y ficheros estadísticos en los que se puedan basar estudios e investigaciones. Esta información se diseñará de forma que en todo momento se garantice el secreto estadístico.

Para fortalecer la posición de las estadísticas públicas y favorecer su imagen puede resultar útil coordinar los métodos y las políticas de difusión. En este sentido, es conveniente emplear los mismos programas de acceso y manejo de la información estadística, ya que para los usuarios es una ventaja poder acceder a toda la información sabiendo manejar un único programa.

Hay que avanzar en la fijación de calendarios de publicación y en su cumplimiento para todas las operaciones estadísticas del sistema. En las operaciones estadística que ya lo tengan se estudiará si el desfase entre el momento al que se refiere el dato y su publicación es adecuado, y en caso negativo se investigarán las causas de este retraso en la disponibilidad de la información. Por el contrario, en las operaciones

estadísticas que todavía no tengan calendario de publicación se elaborará uno con la mayor brevedad posible.

La presentación de la información al público correrá a cargo de la administración pública más cercana al ámbito territorial al que se refiere el dato, con independencia de quien haya sido su productor. Para ello, cuando no coincidan la administración pública productora y la difusora, aquella deberá darle a ésta toda la información y documentación necesarias, con el tiempo suficiente para que la administración pública difusora pueda garantizar la máxima repercusión mediática. Todas las administraciones públicas deberán presentar al público los datos de su ámbito territorial de manera simultánea.

Una vez presentado el dato al público, cada administración pública podrá difundir toda la información que considere oportuno. En cualquier caso se deberá mantener en un único organismo toda la información que tiene un único productor y que se difunde de manera descentralizada. Todas las administraciones públicas han de ser conscientes de la importancia de mantener bases de datos lo más completas posibles, con el máximo nivel de detalle, dentro de su ámbito territorial.

La información estadística está cada vez más ligada a ámbitos territoriales. Además se genera con mayor grado de desagregación gracias a las nuevas tecnologías de la información, lo que hace que se deba recurrir a nuevos procedimientos de representación. Los sistemas de información geográfica permiten visualizar, en diferentes formas, el comportamiento de variables asociadas a información estadística en el territorio. Por ello se debe fomentar el conocimiento y uso de los sistemas de información geográfica en la difusión de información estadística.

Los órganos del sistema estadístico público deberán de disponer de las bases cartográficas asociadas a su territorio. Estas bases constituyen un instrumento de difusión, siendo soporte de representación para la información estadística generada, y un producto de difusión, como herramienta que se pone a disposición de los usuarios de la estadística pública para que éstos puedan hacer sus propias representaciones gráficas.

En el mismo sentido del apartado anterior el sistema estadístico público debería tener como producto de difusión un callejero permanentemente actualizado, que esté a disposición de los usuarios.

5. 4. Una propuesta para crear un nuevo Sistema Estadístico Público Estatal

En este apartado se describen los elementos más importantes de cómo debería configurarse, a juicio del equipo redactor de este informe, un sistema estadístico integrado. Más allá de las mejoras que el nuevo sistema introduzca en la organización de la estadística en España, el objetivo más relevante de la implantación de dicho sistema debería ser el de lograr que la sociedad española conozca y defienda el valor estratégico de disponer de una estadística pública de calidad como un elemento fundamental de desarrollo de la democracia.

5. 4. 1. Consideraciones generales en relación con la propuesta

El punto de partida es la situación actual de la actividad estadística pública en España, descrita en los capítulos anteriores y que, a la vista de lo expuesto, no satisface a la mayoría de los agentes participantes en la misma.

El objetivo final sería la creación de un nuevo Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE), cuyos rasgos principales se plantean en este apartado y que se propone como una referencia a lograr en el medio plazo.

Las medidas a adoptar de forma inmediata hacia la consecución de ese objetivo más o menos lejano, en función de las decisiones políticas que se adopten, se presentan en el apartado siguiente a modo de recomendaciones.

La superación de la situación actual sólo se producirá si los responsables políticos, a todos los niveles, toman en consideración la demanda social de disponer de unas estadísticas públicas de calidad y destinan los medios necesarios para que tal objetivo se considere una prioridad política.

Se considera que obtener, de forma eficaz, la información estadística pública que debe proporcionar el SEPE en plazo, cantidad y calidad es una obligación para las administraciones públicas, además de ser una necesidad para la correcta toma de decisiones de las mismas. El acceso público y gratuito a dicha información constituye un derecho para todos los miembros de la sociedad tanto en el ámbito individual como colectivo.

A los efectos de esta propuesta, la participación en pie de igualdad de todas las administraciones públicas se entiende como un derecho que

ofrece a todos los intervinientes las mismas oportunidades, dentro de un esquema normativo que establecerá determinadas condiciones y se adaptará a las diferencias operativas que existan entre ellas.

Toda administración pública que se desee dotar de los instrumentos necesarios para ejercer sus competencias en la estadística pública, puede hacerlo. Si no lo hace, la normativa tendrá que prever mecanismos temporales para suplir tal inacción, a fin de poder ofrecer la información correspondiente a su ámbito de actuación, bajo la premisa de que todas las personas físicas y jurídicas tienen derecho a dicha información.

La propuesta de un nuevo sistema estadístico parte de la existencia de un núcleo inicial de agentes puramente estadísticos formado por el Instituto Nacional de Estadística y los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas. Se presupone que cada uno de ellos deberá poder coordinar, dentro de su ámbito de actuación, las actividades de los órganos estadísticos específicos sectoriales que existan en cada momento.

La toma de decisiones en los organismos que intervienen en la actividad estadística pública debe realizarse, preferentemente, por acuerdo de los participantes, dado que la base de discusión será, en general, de tipo técnico. En caso de discrepancia y llegado el momento de votar, el voto de cada participante deberá ser un voto ponderado de acuerdo a determinadas condiciones objetivas que en su momento establecerá la oportuna norma.

La actividad estadística tiene características propias que la diferencian de la actividad administrativa general. Dicha actividad exige al personal que la realiza una formación técnica específica, que se debe actualizar permanentemente. Además, la actividad estadística exige cumplir determinados requisitos legales, como el secreto estadístico, que están en la base de la credibilidad pública en los resultados difundidos.

Aunque en el enunciado de la propuesta se utiliza el término de sistema, en sentido estricto, resulta demasiado pretencioso para lo que aquí se plantea. La propuesta que se enuncia en los párrafos siguientes es mucho más modesta y se limita a abordar una serie de elementos clave para cualquier esquema que pretenda integrar la actividad estadística pública en un único proyecto capaz de dar respuesta a las principales necesidades de todos los organismos participantes.

Se debe tener muy presente que la actual legislación en materia estadística plantea una doble competencia exclusiva sobre la misma materia, lo que genera en la práctica conflictos y colisiones. Ello sólo puede superarse a partir de la renuncia previa, al menos tácita, al ejercicio exclusivo de dichas competencias por todas las partes. Sólo con una clara voluntad de cooperación, por la vía de la concertación, se podrá dar respuesta a las necesidades estadísticas de las administraciones públicas de forma plenamente satisfactoria para todas ellas.

Se considera que todos los organismos estadísticos, tanto de la administración central como de la autonómica, deberán cumplir unos requisitos mínimos demostrables en medios personales, materiales, normativos y de situación en el organigrama administrativo para ser considerados como tales. A este respecto, el recurso a la subcontratación de determinadas funciones y operaciones estadísticas, puede ser una alternativa adecuada en determinados casos y en una proporción razonable, pero no puede sustituir la existencia de profesionales bien formados capaces de gestionar eficazmente dichas subcontrataciones.

5. 4. 2. Tipología de órganos contemplados en la propuesta de Sistema Estadístico Público Estatal

El sistema propuesto se basa en la especialización profesional de la actividad estadística para cualquier organismo o institución que desee participar de algún modo en la ejecución del Plan Estadístico Integrado, al que se hará referencia más adelante. La propuesta de nuevo sistema contempla una organización a dos niveles:

- Nivel A, reservado a los organismos estadísticos que detentan la autoridad estadística en su ámbito de actuación. Esta autoridad lleva pareja la responsabilidad directa de atender los requerimientos del plan estadístico y ser responsable de su realización.
- Nivel B, reservado a todos los demás organismos que participan en la ejecución del plan estadístico.

Pertenerán al Nivel A tanto el órgano estadístico de la administración central al que la normativa encomiende la coordinación de los demás órganos estadísticos de dicha administración central, como los órganos centrales de estadística de las comunidades autónomas, cuyas respectivas normativas otorguen la equivalente función de coordinación en su ámbito de actuación.

El Nivel B corresponderá a todos los demás organismos específicos de estadística que existan y que cumplan los requisitos que en cada momento exija la normativa en vigor. A este respecto, y dado que está en discusión en el ámbito comunitario la función estadística del sistema europeo de bancos centrales, el equipo redactor del informe, reconociendo la importante labor que realiza el Banco de España en materia estadística, no se pronuncia sobre su encaje en el nuevo Sistema Estadístico Público Estatal.

La distinción entre niveles A y B resulta fundamental a la hora de asignar determinadas funciones al Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE). Los organismos de Nivel A deben asumir, además de la coordinación, funciones de homogeneización, de participación y aprobación de diseños metodológicos, así como las actuaciones necesarias en cada caso para garantizar -en lo que tengan encomendado- el cumplimiento del calendario aprobado en el Plan Estadístico Integrado y en los sucesivos programas anuales que lo desarrollen.

Los organismos estadísticos, al margen de su pertenencia a los niveles A o B, podrán ser de tres tipos, atendiendo a las capacidades de que dispongan para abordar la actividad estadística pública contemplada en el plan estadístico. Las funciones de cada una de estas tres clases de organismos estadísticos se describen en el epígrafe siguiente.

Órganos estadísticos del Plan Estadístico Integrado

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, los organismos de las administraciones públicas que deseen participar en el Plan Estadístico Integrado, se deberán dotar de un órgano estadístico específico que se denominará Órgano Estadístico del Plan Estadístico Integrado (OEPEI) y que, tanto si pertenece al Nivel A como al B, podrá incluirse en uno de los tres tipos operativos siguientes:

1. *Órganos tipo uno (OEPEI-1)*. Tendrán encomendadas las funciones siguientes:
 - Coordinación estadística de todos los órganos administrativos de su ámbito de actuación, con independencia de que intervengan o no en el Plan Estadístico Integrado.
 - Participación en la elaboración de la metodología y aprobación de la misma y de los calendarios de todas las

operaciones estadísticas en su ámbito de actuación que el plan estadístico le encomiende.

- Centralización y visado de coherencia de los intercambios de información estadística con otras administraciones públicas correspondientes a las operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Integrado.
 - Mantenimiento de todos los directorios oficiales de su ámbito de actuación de acuerdo a la metodología aprobada al efecto.
 - Visado previo a la aprobación de cualquier documento o registro administrativo para la obtención de información administrativa en cualquier servicio de su administración pública, a efectos de garantizar su posterior aprovechamiento estadístico.
 - Obtención de información para el Plan Estadístico Integrado de los órganos sectoriales que correspondan a su ámbito de actuación, cuando se produzca únicamente a partir de registros administrativos.
 - Explotación de los datos administrativos obtenidos, de acuerdo a la metodología prevista en el Plan Estadístico Integrado.
 - Publicación de los resultados obtenidos al nivel que le corresponda.
2. *Órganos tipo dos (OEPEI-2)*. Incluye todas las funciones de los órganos del tipo uno y, además, tendrá encomendadas las funciones siguientes:
- En su ámbito de actuación, los trabajos de campo de las operaciones estadísticas del Plan Estadístico Integrado que le sean asignadas.
 - Elevación y explotación de una parte de dichas operaciones estadísticas, que serán definidas de acuerdo a criterios objetivos de aplicación general.

- Publicación y difusión digital, al nivel territorial que le corresponda de, al menos, la información estadística que exploren.
3. *Órganos tipo tres (OEPEI-3)*. Incluye todas las funciones de los órganos del tipo dos y, además, será responsable de las tareas siguientes:
- Elevación y explotación de todas las operaciones estadísticas de campo que realicen.
 - Elaboración de estadísticas de síntesis de acuerdo a la metodología aprobada en el Plan Estadístico Integrado.
 - Publicación y difusión digital, al nivel territorial que le corresponda de, al menos, la información estadística que exploren y elaboren.

Los organismos de la administración central y de la administración autonómica podrán encomendar a cualquier OEPEI que reúna las condiciones requeridas, las actuaciones que les correspondan en la ejecución del Plan Estadístico Integrado. Ello supondrá una delegación funcional sujeta a la inspección que se considere necesaria. Esta delegación finalizará en cualquier momento, de acuerdo con el procedimiento de sustitución establecido.

Comisión Estadística de Integración

La Comisión Estadística de Integración (CEI) será el órgano responsable máximo del nuevo Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) y tendrá las características siguientes:

- Estará formado por los órganos estadísticos de nivel A que trabajarán de forma cooperativa en red distribuida.
- En lo que concierne a la toma de decisiones en la Comisión Estadística de Integración, cada órgano estadístico de Nivel A tendrá una representación que se determinará, en base a criterios objetivos, de acuerdo con lo previsto en la normativa que se apruebe al respecto.
- Los representantes de cada órgano estadístico de Nivel A detentarán el poder de comprometer la actuación del órgano al que representan en las reuniones en las que participen.

- Para poder desarrollar eficazmente su importante labor como responsable máximo del Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE), la Comisión Estadística de Integración (CEI) deberá de contar con la estructura y los medios adecuados. A tal fin se propone que el INE, además de ejercer las labores de coordinación y de producción estadística que le correspondan, reconvierta una parte significativa de sus efectivos para dar soporte a las tareas de la nueva Comisión Estadística de Integración.
- Para ejercer sus funciones, la Comisión Estadística de Integración deberá adoptar la figura administrativa de consorcio o la de la nueva figura de agencia. En este órgano participarán todos los órganos centrales estadísticos autonómicos y el INE. En el consorcio o agencia que se cree, además de la adecuada dotación de medios personales y financieros, deberá existir, al menos, un Presidente, un Comité de Dirección y un Gerente o Director. La Comisión Estadística de Integración deberá contar con el soporte administrativo y técnico necesario para desarrollar sus funciones de coordinación en el Sistema Estadístico Público Estatal y su financiación correrá a cargo de todos los agentes participantes .
- Será el responsable final de que se lleve a cabo el proceso de elaboración del Plan Estadístico Integrado (PEI) en los plazos establecidos.
- Será el órgano encargado de hacer cumplir el calendario aprobado en el Plan Estadístico Integrado (PEI) para la presentación pública de todas las operaciones estadísticas que contenga.
- Será el responsable de aprobar la condición de organismo de Tipo 1, 2 o 3 que corresponda a cada Órgano Estadístico del Plan Estadístico Integrado (OEPEI) que se desee crear, de acuerdo al procedimiento que se establezca.
- Será la instancia en la que se acuerde la constitución de los Comités de Auditoría Estadística y de los Comités de Expertos que se consideren necesarios, cuyas características se exponen más adelante.
- Será el órgano encargado de redactar y hacer público el Informe Anual de la Situación de la Estadística Pública Estatal con relación a las demandas de la Unión Europea, al Plan Estadístico Integrado, vigente en cada momento y al Programa Estadístico Anual del año

anterior. Dicho Informe deberá incluir las correspondientes recomendaciones y propuestas.

- Tendrá asignada la función de crear y mantener un inventario de registros administrativos de todos los servicios de las administraciones públicas, que contendrá la información existente en cada caso que se pueda explotar a efectos estadísticos. Este inventario será de acceso público.
- La Comisión Estadística de Integración (CEI) velará por el cumplimiento de lo que establezcan las leyes y reglamentos estadísticos y tomará las medidas correctoras oportunas.
- Será el órgano encargado de proponer, según lo que disponga su reglamento, los contenidos de los programas, temarios y titulaciones para los profesionales de la estadística pública.
- Gestionará un programa de formación continua, tanto presencial como virtual, para mantener al día la capacitación profesional de los integrantes de los OEPEI.

Finalmente, la Comisión Estadística de Integración (CEI) se ocupará de la creación y mantenimiento de las correspondientes bases de datos en las que se integrarán, de forma automática, los resultados obtenidos por todos los Órganos Estadísticos del Plan Estadístico Integrado (OEPEI) con objeto de poder responder a:

- Las demandas de Eurostat y de otros organismos legitimados para hacerlas, y
- Cualquier petición de un subconjunto de microdatos para explotaciones específicas.

El acceso de cualquier persona física o jurídica al contenido de dichas bases de datos será público y gratuito. A este respecto, para garantizar la coherencia de la información suministrada a terceros, la Comisión Estadística de Integración (CEI) se responsabilizará de la realización de los análisis y comparaciones que considere necesarios. Y, en su caso, estudiará mediante grupos de trabajo específicos los problemas que se detecten, procediendo a su resolución y estableciendo las recomendaciones oportunas a las administraciones públicas afectadas.

Comités de Auditoría Estadística

Los Comités de Auditoría Estadística constituirán la garantía para todas las administraciones públicas de que los intervinientes en el Plan Estadístico Integrado actúan de acuerdo al diseño metodológico aprobado por todos.

Los Comités de Auditoría Estadística estarán integrados, básicamente, por representantes de los órganos Tipo Dos (OEPEI-2) y Tipo Tres (OEPEI-3) y verificarán la ejecución de las operaciones estadísticas del Plan Estadístico Integrado a todos los órganos estadísticos de Nivel A y de Nivel B.

Los Comités de Auditoría Estadística elevarán informes periódicos con sus conclusiones y recomendaciones a los respectivos Parlamentos.

La composición de los miembros de los Comités de Auditoría Estadística variará en el tiempo. En todo caso sus miembros serán personas de reconocido prestigio en la actividad estadística pública y actuarán con un estatuto personal de independencia.

Comités de expertos y grupos de trabajo

La Comisión Estadística de Integración podrá crear tantos Comités de Expertos como sean necesarios para abordar cualquier tema de interés relacionado con la actividad estadística pública. En el caso de las cuestiones estadísticas relacionadas con la Unión Europea, los Comités de Expertos participarán en todas las operaciones estadísticas, desde su inicio hasta la aprobación final de las mismas.

Los Comités de Expertos estarán constituidos por especialistas de la administración central y de las administraciones autonómicas y su composición variará en función de la materia de que se trate.

Entre las funciones de los Comités de Expertos se incluirá el diseño metodológico de todas las operaciones del Plan Estadístico Integrado. Para ello se tendrán en cuenta los niveles de desagregación de los resultados que hayan sido solicitados por algún organismo estadístico de la administración central o de las administraciones autonómicas. Dichos diseños incluirán el procedimiento para la posterior integración de los resultados obtenidos por los Órganos Estadísticos del Plan Estadístico Integrado (OEPEI) que intervengan.

Para abordar cuestiones específicas que incidan sobre cualquier aspecto de la actividad estadística pública estatal, se podrán crear, a juicio de la Comisión Estadística de Integración y de los distintos Comités de Expertos, tantos grupos de trabajo como sean necesarios. Los grupos de trabajo tendrán carácter temporal y dejarán de existir cuando terminen la misión para la que fueron creados.

Órganos consultivos

Esta propuesta de nuevo Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) reserva a los órganos estadísticos de Nivel A funciones específicamente estadísticas en cuanto que son depositarios de las competencias en esta materia en sus respectivos ámbitos de actuación.

Tanto en la administración central como en las administraciones autonómicas, las correspondientes leyes de estadística deberán contemplar, junto al órgano central ejecutivo, uno o más órganos de tipo consultivo cuya misión es representar de forma amplia la voz de la sociedad y hacer llegar las demandas de información estadística al órgano encargado de elaborar el respectivo plan estadístico.

Se considera que dichos órganos consultivos, en general llamados consejos, deben seguir ejerciendo sus funciones en el Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE), en especial en lo que respecta a la elaboración de los respectivos planes estadísticos y en el seguimiento anual de su ejecución.

Sin embargo, la propuesta de Plan Estadístico Integrado que se hace en el siguiente epígrafe requiere, a juicio del equipo redactor del informe, un nuevo órgano consultivo, que más que canalizar las demandas pormenorizadas de los distintos agentes sociales, aporte su opinión sobre la propuesta de dicho plan que, por su condición de integrado, deberá satisfacer al mismo tiempo a todas las administraciones públicas.

Como en todo organismo plural de representación, los dos aspectos más importantes a definir son su tamaño y el procedimiento que garantice, del mejor modo posible, la eficacia de dicha representación. En este caso, la dificultad que supone diseñar un verdadero Consejo Estatal de Estadística es grande.

El Consejo Estatal de Estadística no puede ser un punto de encuentro de la mayor parte de los consejos de estadística existentes. Su tamaño, aunque previsiblemente grande, deberá ser manejable para que sea útil al nuevo sistema estadístico.

Por tanto, en el nuevo Consejo Estatal de Estadística figurarán, siempre que existan, las representaciones de los distintos agentes sociales y en caso contrario, los agentes no colegiados deberán ponerse de acuerdo para acudir a éste órgano, con las propuestas del colectivo representado. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en el Consejo Estatal de Estadística deberá existir una representación, al menos, de las siguientes entidades y personas: Organizaciones sindicales de mayor representatividad; Organizaciones empresariales de mayor representatividad; Federación de Municipios y Provincias; Universidades; personas de reconocido prestigio y experiencia en la actividad estadística.

Tanto la determinación del número máximo de personas que corresponda a cada colectivo como la forma concreta de selección y nombramiento de las mismas, exceden al objetivo de esta propuesta.

5. 4. 3. Otros elementos relevantes del nuevo Sistema Estadístico Público Estatal

Además de los órganos contemplados en el apartado anterior, la propuesta de un nuevo Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) deberá incluir otras especificaciones referidas al Plan Estadístico Integrado, a los Programas Anuales y a la desagregación y publicación de los resultados. Los epígrafes que se incluyen a continuación hacen referencia a tales cuestiones.

El Plan Estadístico Integrado

El Plan Estadístico Integrado representa la piedra angular del nuevo Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) que se propone ya que su correcta elaboración y posterior ejecución es, probablemente, la única forma posible de que las actuales organizaciones estadísticas desconexas, converjan en un único sistema que pueda satisfacer a todas las partes. A continuación se señalan algunos de sus rasgos principales:

- El Plan Estadístico Integrado se elaborará cada cinco años.
- Será la respuesta a las demandas de las administraciones públicas y de la sociedad en su conjunto. La Comisión Estadística de Integración (CEI) establecerá un procedimiento para su elaboración cuyo punto de partida será el conocimiento de dichas demandas, tal como se describen en el apartado siguiente.

- En la elaboración del Plan Estadístico Integrado participarán los órganos estadísticos (OEPEI) que lo deseen, de acuerdo al procedimiento establecido.
- Los Órganos Estadísticos del Plan Estadístico Integrado (OEPEI) actuarán en todo momento con escrupuloso respeto a la normativa en materia estadística de la Unión Europea para garantizar la integración de resultados.
- Los OEPEI que intervengan en la ejecución del Plan Estadístico Integrado (PEI) se comprometerán a respetar íntegramente los plazos que se hayan fijado. El incumplimiento reiterado de los plazos podrá ser motivo de separación del OEPEI de la ejecución del Plan Estadístico Integrado, por decisión de la Comisión Estadística de Integración.
- La Comisión Estadística de Integración establecerá un procedimiento para permitir la actualización del Plan Estadístico Integrado vigente de acuerdo a las nuevas necesidades que puedan presentarse.
- La Comisión Estadística de Integración realizará una evaluación de la ejecución del Plan Estadístico Integrado doce meses antes de su finalización que será tenido en cuenta para la elaboración del plan estadístico siguiente.

Las demandas de las administraciones públicas y de la sociedad en la elaboración del Plan Estadístico Integrado

Teniendo en cuenta que el Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) debe responder a las necesidades de información estadística de los agentes públicos y sociales, conocer cuales son esas necesidades, dentro de un esquema que tenga en cuenta los niveles de prioridad, las capacidades técnicas y los recursos disponibles del sistema, se convierte en la primera tarea para lograr una gestión eficaz del sistema.

A continuación se presentan una serie de aspectos básicos que deberán caracterizar la fase inicial de la elaboración del Plan Estadístico Integrado.

a) La elaboración del Plan Estadístico Integrado deberá ser un proceso abierto, participativo y con calendario.

Se trata de que el Plan Estadístico Integrado parta del conocimiento exhaustivo de las demandas de todos los interesados en manejar la

información estadística pública. A este respecto, hay que tener en cuenta que plantear un proceso de recogida de demandas abierto puede tener el riesgo de que se alargue demasiado en el tiempo. Para evitarlo se propone establecer un calendario público para cada una de las fases del proceso. De forma orientativa se estima que todo el proceso no debiera superar un semestre.

b) Formulación de las demandas al Plan Estadístico Integrado

El proceso propuesto de formulación de las demandas se divide en dos fases: la fase inicial en la que las instituciones y organismos públicos y privados junto con los agentes económicos y sociales que lo deseen formulan sus demandas al organismo estadístico de Nivel A correspondiente, y la fase final en la que todas las demandas ordenadas y clasificadas, de acuerdo a la metodología que se adopte, son canalizadas a la Comisión Estadística de Integración en donde se reagruparán en operaciones estadísticas susceptibles de ser incluidas en el Plan Estadístico Integrado.

Las demandas que se formulen deberán incluir, al menos, una propuesta razonada y con el mayor detalle posible en cuanto a los extremos siguientes: i) justificación de la demanda en cuanto al interés de utilización de los resultados deseados; ii) propuesta metodológica; iii) propuesta de financiación en su caso.

c) Procedimientos y medios a utilizar en la elaboración del Plan Estadístico Integrado.

Para que el Plan Estadístico Integrado recoja la mayor parte de las necesidades estadísticas es conveniente que su elaboración tenga una notoriedad pública. Para ello no sólo es de interés conocer lo que se demanda sino, además, la forma de obtener los datos, la periodicidad, el coste que representa y el tiempo que requiere cada operación estadística.

La opinión pública debe estar informada de este proceso y de sus principales aspectos. Son frecuentes las quejas de los que se sienten perjudicados por la excesiva carga que soporta el informante, bien sea persona física o jurídica o por los largos plazos para conocer los datos que en ocasiones se precisan. También es habitual la desorientación del usuario ante la multiplicidad de fuentes y resultados. Todo ello hace muy conveniente que unos y otros puedan conocer la realidad de lo que supone obtener información estadística de calidad y tengan la oportunidad

de debatir sus puntos de vista con los responsables de la estadística pública a todos los niveles.

Por suerte cada vez se disponen de más medios al alcance del público en general para que dichos debates puedan celebrarse. Sin ánimo de ser exhaustivos se pueden citar:

- Internet como máximo exponente de las nuevas tecnologías.
- Seminarios e incluso congresos en el ámbito de las administraciones autonómicas.
- Medios de comunicación.

Utilizar todos estos medios supondrá hacer ver con claridad la importancia de la función de la estadística pública y acercarla tanto a las unidades informantes como a los destinatarios de la misma. De esta forma se estaría legitimando a los encargados de su obtención en la medida en que los problemas a los que diariamente se enfrentan dejen de ser una caja negra para el gran público y se extienda la conciencia de su existencia y de los múltiples esfuerzos que requiere su resolución.

Nivel de desagregación de los resultados

El nivel de desagregación con el que se presentan los resultados constituye un elemento crítico en las demandas que se realizan en el ámbito autonómico y es motivo de muchas quejas y en ocasiones duplicidades de actuación en materia estadística.

Es evidente que en las operaciones estadísticas de campo, aumentar el nivel de representatividad lleva aparejado un incremento de los costes de la operación estadística en cuestión. En ocasiones, tal como se ha comentado en apartados anteriores, el problema no es tanto la falta de fondos para aumentar el presupuesto de una operación estadística hasta los niveles de desagregación requeridos, como que en su diseño no se tuvo en cuenta dicha demanda y una vez cerrada la operación estadística, llega a resultar imposible ampliar su alcance.

Por todo ello se propone que todas las operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Integrado prevean el nivel máximo de desagregación de resultados, dentro de unos parámetros de calidad, plazo y coste razonables.

El nivel de desagregación de cada operación estadística del Plan Estadístico Integrado deberá ir desde lo requerido por la Unión Europea hasta los niveles propios de las administraciones locales, atendiendo igualmente ámbitos específicos de determinadas comunidades autónomas como el insular y el comarcal.

Programas estadísticos anuales

El Programa Estadístico Anual se elaborará por los órganos estadísticos de Nivel A y su contrapartida presupuestaria se presentará como una sección específica en la correspondiente Ley de Presupuestos. Con ello se trata de garantizar que el contenido y plazos previstos en cada plan estadístico sean coherentes con los recursos aprobados al efecto.

Calendarios y publicación de resultados

El Plan Estadístico Integrado deberá incluir los calendarios de la publicación de los resultados de las operaciones estadísticas incluidas en el mismo.

La Comisión Estadística de Integración ofrecerá de forma gratuita, pública y sencilla, en una base de datos que creará al efecto, los resultados de las distintas operaciones estadísticas del Plan Estadístico Integrado hasta el nivel más bajo de desagregación territorial común a todas las comunidades autónomas.

Esta información le será aportada por cada uno de los Órganos Estadísticos del Plan Estadístico Integrado (OEPEI), en función a su participación en las operaciones estadísticas del plan, de acuerdo con el calendario que se fije.

En la mencionada base de datos figurarán también, a efectos comparativos, los resultados correspondientes de la Unión Europea a los niveles más bajos de desagregación territorial común de cada uno de los Estados que la integren.

Para aquellas operaciones estadísticas que por sus características así lo aconsejen, hasta que la Comisión Estadística de Integración no apruebe los resultados obtenidos, éstos tendrán el carácter de provisionales para el Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) y así se hará constar de forma expresa.

Todos los Órganos Estadísticos del Plan Estadístico Integrado (OEPEI) podrán publicar los resultados que obtengan tanto si las operaciones

estadísticas que realicen pertenecen al Plan Estadístico Integrado como si no.

El anuncio público de los resultados de las operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Integrado se realizará siguiendo el procedimiento que se acuerde en la Comisión Estadística de Integración.

5. 4. 4. Principales perfiles de la propuesta del nuevo Sistema Estadístico Público Estatal

Llegar a alcanzar el objetivo planteado con la creación de un nuevo Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) de lograr que la sociedad conozca y defienda el valor estratégico de disponer de una estadística pública de calidad requiere, al menos, compartir los puntos siguientes:

1. Elaboración de la normativa, creación de los órganos estadísticos específicos y aprobación de los procedimientos previstos en esta propuesta.
2. Creación de la Comisión Estadística de Integración, de acuerdo a lo especificado en apartados anteriores que, entre otras funciones, será la responsable última de la elaboración del Plan Estadístico Integrado.
3. El Plan Estadístico Integrado será único e integrará, con el mayor nivel de acuerdo posible, el mayor número de operaciones estadísticas comunes de los respectivos planes estadísticos de todas las administraciones públicas.
4. Para poder participar en la ejecución del Plan Estadístico Integrado todo organismo estadístico deberá cumplir los requisitos establecidos por la Comisión Estadística de Integración.
5. El rango administrativo del director o responsable de los órganos estadísticos de Nivel A será, al menos, el inmediato siguiente al de ministro o consejero para que, de ese modo, se facilite la realización de una coordinación interna efectiva.
6. El Programa Estadístico Anual, se elaborará por los órganos estadísticos de Nivel A y su contrapartida presupuestaria se presentará como una sección específica en la correspondiente Ley de Presupuestos.

7. Anualmente, los Comités de Auditoría Estadística que se creen de acuerdo al procedimiento aprobado por la Comisión Estadística de Integración, realizarán su cometido en especial sobre la forma de ejecución de aquellas estadísticas públicas que se utilicen para la puesta en marcha y evaluación de las correspondientes políticas públicas. Los Comités de Auditoría Estadística elevarán los correspondientes informes con sus conclusiones y recomendaciones a los respectivos Parlamentos.
8. La producción y difusión de las operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Integrado queda encomendada expresamente a los OEPEI de los Niveles A y B. Las publicaciones estadísticas serán objetivas e imparciales y no se presentarán vinculadas a declaraciones de carácter político.
9. Se realizarán campañas sistemáticas de divulgación de los resultados de las principales operaciones estadísticas dirigidas a diferentes colectivos de usuarios, en especial a los alumnos del sistema educativo en sus niveles secundario y universitario, explicando de forma asequible el significado y utilidad de la información ofrecida. Igualmente se fomentarán los estudios e investigaciones basados en información estadística.
10. Los resultados producidos por el Sistema Estadístico Público Estatal (SEPE) se ofrecerán por la Comisión Estadística de Integración, de forma gratuita y pública, en una base de datos de diseño amigable. La Comisión Estadística de Integración garantizará la posibilidad de comparación de dichos resultados con los equivalentes de la Unión Europea y de otros ámbitos internacionales.