

Régimen Jurídico de las Estadísticas Públicas

ALBERTO PALOMAR
OLMEDA

Apuntes Históricos

El concepto y aun la propia etimología de la palabra estadística ha ofrecido notables dificultades en la historia, si bien todos parecen coincidir en que la primera referencia de la utilización de dicha palabra se encuentra en la obra de Achenwall y más concretamente en un libro publicado en 1749 (1). El término, por lo demás, se introduce rápidamente en la doctrina y llega hasta nuestros días ligado al propio concepto de Estado en tanto se piensa que la estadística tiene un carácter instrumental que le permite a éste cumplir mejor sus fines al conocer mejor la realidad social.

La evolución histórica de la estadística puede analizarse, según De Rovira Mola (2), distinguiendo hasta siete perio-

dos diferentes hasta la publicación en 1945 de la primera ley de Estadística de alcance general.

Es necesario indicar que la evolución en España es, en cierta forma, paralela a la que puede apreciarse en el ámbito internacional, cuya iniciación puede atribuirse al Congreso Internacional de Estadística que se celebró en Bruselas en 1853 y cuyo objetivo era la unificación de las estadísticas oficiales de todos los países buscando así la intercomunicabilidad de los datos en el plano internacional. El segundo hito internacional relevante es el Congreso de Budapest de 1876 en el que abordaron las cuestiones metodológicas y organizativas de las estadísticas oficiales. Fue en 1869, en La Haya, donde por primera vez se inicia la implantación de estadísticas de

carácter internacional referidas a la población y a la riqueza.

Estos primeros intentos dejan paso a otros más sólidos que vienen de la mano de la Real Sociedad Estadística de Londres que en su Congreso celebrado en 1885 aprueba el denominado Proyecto Neumann-Spallart para la reforma de la estadística internacional y que constituye además el germen para la creación del Instituto Internacional de Estadística cuya labor se plasma en un instrumento normativo de aceptación voluntaria que recibe el nombre de «recomendaciones» y que pese a aquel carácter es, sin duda, un primer elemento de unificación normativa, digno de toda mención.

El siguiente punto de referencia histórica es la Conferencia de Ginebra de

(1) Dato tomado de la voz *estadística*. Nueva Enciclopedia Seix. DE ROVIRA MOLA, A. Pág. 814.

(2) Las siete etapas a las que se refiere son: 1.ª) 1750/1808. Caracterizada por los datos de contenido económico, fundamentalmente, con la implantación del Catastro del Marqués de la Ensenada. Asimismo en este período se comienza a elaborar el Censo de Frutos y Manufacturas (1799); 2.ª) 1830/1856. Se aprecia un cierto desinterés por el análisis de los datos fuera de los estrictamente necesarios como los electorales, tributarios, o referidos al servicio militar; 3.ª) 1856/1870. Es una etapa caracterizada por la creación de la Comisión de Estadística General, no como un órgano propiamente administrativo sino más bien como un grupo de expertos para el asesoramiento del Estado.

En esta línea en 1857 se emprenden las primeras labores para conseguir un censo nominal de la población que dan origen al primer censo de población de 1860; 4.ª) 1873/1900. Es una etapa marcada por la creación en 1873 del primer instrumento de gestión puramente administrativo cual es el Instituto Geográfico y Estadístico. En esta época y, claro está, en otro plano diferente, se encuentran los primeros trabajos consolidados de carácter científico y docente. Como ejemplo puede citarse el «Tratado elemental y de estadística» de Piernas Hurtado y Carreras Gonzalez; 5.ª) 1900/1920. La característica básica de la época que se analiza está en el cambio de filosofía que supuso la Ley Electoral de 1909 para la cual el censo electoral dejaba de ser un instrumento estadístico para convertirse

en un auténtico registro público. 6.ª) 1920/1936. El dato más relevante de esta época es la instauración de los índices de precios, que se publican, por primera vez en 1921. Fuera de este plano es de destacar la organización administrativa de base sectorial y que se plasma en la aparición de las primeras Comisiones Ministeriales de Estadística. (1923 Comisión de Estadísticas Sociales, 1929. Junta superior de Estadística Económica). 7.ª) 1929/1945. Se caracteriza por la asunción de las labores estadísticas como auténticas labores del Estado y se plasma en la creación de la Dirección General de Estadística, en 1939, y dependiente del Ministerio de Trabajo.

1928 en la que se establece la obligatoriedad para todos los Estados de determinadas estadísticas, tales como los censos de población, de profesionales, de establecimientos industriales y agrícolas, y los relativos a la producción. Todos los hechos anteriores constituyen el preludio del período de eclosión e importancia más notable de la estadística que se centra en la creación de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, cuyo objeto es el facilitar el desarrollo de las estadísticas nacionales y la mejora de los métodos de elaboración y organización necesarios para llevarlas a cabo.

Régimen actual

El régimen jurídico básico de las estadísticas públicas se encuentra hoy contenido en la Ley 12/89 de mayo, reguladora de la Función Estadística Pública.

La Exposición de Motivos de dicha Ley señala que existen, al menos, tres factores que justifican la regulación, o lo que es igual el propio interés estatal por la materia. Estos tres factores son: «la trascendencia política, económica, y social que en nuestros días se confiere a los resultados de las estadísticas elaboradas en el seno de la Administración; el hecho de que no habría estadísticas sin la colaboración de las personas físicas o jurídicas depositarias de la información primaria y la importancia de los resultados estadísticos para el conocimiento científico de la realidad demográfica, económica y social».

Son los expuestos factores de carácter general que justifican no sólo la ley que analizamos sino cualquier fenómeno de intervención legislativa, como de hecho ha venido ocurriendo en nuestro país desde la publicación de la Ley de Estadística de 1945 y su Reglamento, aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1948.

Es claro, por tanto, que además de las consideraciones generales sobre el papel de la estadística en nuestra so-

riedad es necesario saber cuáles son las disfuncionalidades de la normativa citada para justificar su modificación.

A este respecto podemos señalar que, según indica en su Exposición de Motivos, la Ley 12/89 trata de solucionar, tres problemas esenciales no contemplados en la Ley de Estadística de 1945. Estos factores motivadores de la necesidad de cambio son:

- La compaginación de las nuevas técnicas de tratamiento de datos, sobre bases informáticas con el respeto de los derechos fundamentales de la persona, básicamente del derecho a la intimidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución. El hecho de que el citado artículo se encuentre incluido entre los de la Sección primera del capítulo segundo del Título Primero de la Constitución y que su regulación estuviese protegida por la reserva de ley orgánica, además de por un sistema de garantías jurisdiccionales, justificaba, sin duda, que se abordase la determinación de si la nueva situación era compatible con la regulación existente.

- El volumen que, en general, ha adquirido en el denominado sector público la multiplicación de la actividad estadística pública lo cual implica, según el legislador, la necesidad de reformar el aparato organizativo que presta aquellos servicios.

- Por último, y a nuestro juicio quizás el que se presenta con mayor convicción, es la necesidad de reflejar en el ámbito de actuación que se estudia, la transformación del modelo de Estado operado por la Constitución de 1978, que como es bien sabido supone el tránsito de un Estado centralizado a uno descentralizado o regional. Este fenómeno coincide en el tiempo con el ingreso de España en las Comunidades Europeas, lo cual implica, a su vez, una redefinición del marco jurídico del ejercicio de competencias por los distintos centros territoriales de poder.

Las circunstancias expuestas son las que llevan a la elaboración de un nuevo

marco legal en el que desarrollar la actividad estadística pública, que, curiosamente, se configura expresamente como una función estatal y esa es precisamente la denominación con la que se titula la propia Ley.

Lo importante de la afirmación anterior está en el hecho de que expresamente se reconoce la titularidad de la función estatal estadística y el sometimiento de la misma al Derecho Público ya que explícitamente se alude a la necesidad del ejercicio de prerrogativas sin las que la recopilación fáctica difícilmente podría realizarse en el seno del derecho privado. Sin embargo, es cierto que el «producto» de esa función estatal está insuficientemente regulado ya que se niega el régimen de impugnación de sus actos, pese a que los mismos por su trascendencia tanto en el ámbito público como en el privado deberían ser objeto de revisión jurisdiccional. Para corroborar lo anterior es suficiente con que reparemos en la importancia real que, en nuestros días tienen explotaciones estadísticas o magnitudes como el índice de precios al consumo o cualquier otra semejante.

Estos planteamientos justifican, a nuestro juicio, una aproximación a los principios esenciales de la nueva regulación de la función estadística pública en cuanto la misma constituye un extraordinario instrumento sobre el que basar las políticas públicas, a la vez que un auténtico servicio prestacional con claros reflejos en el tráfico jurídico público y privado.

El título competencial en materia de estadísticas públicas y su ejercicio

El reparto competencial en materia de estadísticas

La distribución de competencias en el ámbito territorial efectuada por el Texto Constitucional de 1978 exige que, con carácter previo al análisis del nuevo marco legal de la estadística pú-

blica examinemos el reparto de competencias en esta materia.

A este respecto debe señalarse, en primer término, que el artículo 149.1.31) de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en la «Estadística para fines estatales».

Por su parte en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y, en general en los Ordenamientos Autonómicos, podemos encontrar referencias del siguiente tenor:

a) Estatuto de Autonomía del País Vasco. Artículo 10.37), atribuye a dicha Comunidad la competencia en la «estadística del País Vasco para sus fines y competencias». (En desarrollo de dicha competencia se dicta la Ley del Parlamento Vasco de 23 de abril de 1986 de estadística y la de 6 de octubre de 1989 por la que se aprueba el Plan Vasco de Estadística para 1989-1992).

b) Estatuto de Autonomía de Cataluña. En su artículo 9.33) atribuye a la citada Comunidad la competencia en la «estadística de interés de la Generalidad». (La Ley del Parlamento de Cataluña de 9 de julio de 1987 regula la función estadística en el ámbito de dicha Comunidad. La Ley 30/91 de 13 de diciembre aprueba el Plan Estadístico de Cataluña para 1992-1995).

c) Estatuto para Galicia. En su artículo 27.6) atribuye a dicha Comunidad la competencia exclusiva en «las estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma gallega». (La Ley del Parlamento Gallego de 19 de julio de 1988 aprueba la regulación de dicha competencia).

d) Estatuto de Autonomía para Andalucía. El artículo 13.34) del mismo atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia para las «estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma». (La Ley del Parlamento Andaluz de 12 de diciembre de 1989 desarrolla la competencia sobre la estadística en el ámbito de esta Comunidad Autónoma).

e) Estatuto de Autonomía para Asturias. Es el artículo 13 el que se refiere a la competencia de dicha Comunidad

sobre la Estadística para señalar que podrá ejercer mediante ley Orgánica de delegación o transcurridos cinco años, competencias sobre las «estadísticas para fines no estatales de carácter público».

f) Estatuto de Autonomía para Cantabria. Es el artículo 22.19) el que atribuye a dicha Comunidad la competencia exclusiva sobre la «estadística para los fines de la Comunidad Autónoma». (Su desarrollo se produce con la publicación de la Ley de la Asamblea General de Cantabria de 21 de marzo de 1990).

g) Estatuto de Autonomía de La Rioja. El artículo 9 del mismo se refiere a la competencia de la Comunidad en la materia, que enmarca, a nuestro juicio erróneamente, en la legislación básica del Estado. (El desarrollo de la misma se ha producido fundamentalmente con la publicación del Decreto de Gobierno de 21 de marzo de 1986 relativo al secreto estadístico.)

h) Estatuto para la Región de Murcia. Sigue el mismo esquema del Estatuto anterior, esto es, atribuye competencia a la Comunidad en el marco de la legislación básica del Estado respecto de las «estadísticas de la Región de Murcia para sus propios fines y competencias». (Asimismo el desarrollo de la citada competencia se ha producido únicamente en materia de secreto estadístico, por el Decreto del Consejo de Gobierno de 5 de febrero de 1985.)

i) Estatuto de la Comunidad Valenciana. El artículo 31.32) atribuye a dicha Comunidad competencia exclusiva sobre la «estadística de interés de la Generalidad». (Su desarrollo se produce por la Ley de 7 de junio de 1990.)

j) Estatuto de Autonomía para Aragón. El artículo 35.21) le atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia sobre «la estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, coordinada con la del Estado y demás Comunidades Autónomas». (En desarrollo de esta competencia se dictó el Decreto de 19 de diciembre de 1989 sobre el secreto estadístico.)

k) Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha. A la estadística se refiere el artículo 31 del Estatuto que atribuye competencia exclusiva sobre la «estadística para fines de la Región». (En desarrollo de la misma se dictó el Decreto de 14 de enero de 1986 relativo a la información estadística.)

l) Estatuto de Autonomía para Canarias. El artículo 29.17) configura la «estadística de interés de la Comunidad Autónoma», como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. (En desarrollo de la misma se dictó el Decreto de 15 de marzo de 1985 que somete el Servicio de Estadística y Planificación al deber de secreto estadístico. La Ley 1/91 de 28 de enero regula la estadística de dicha Comunidad.)

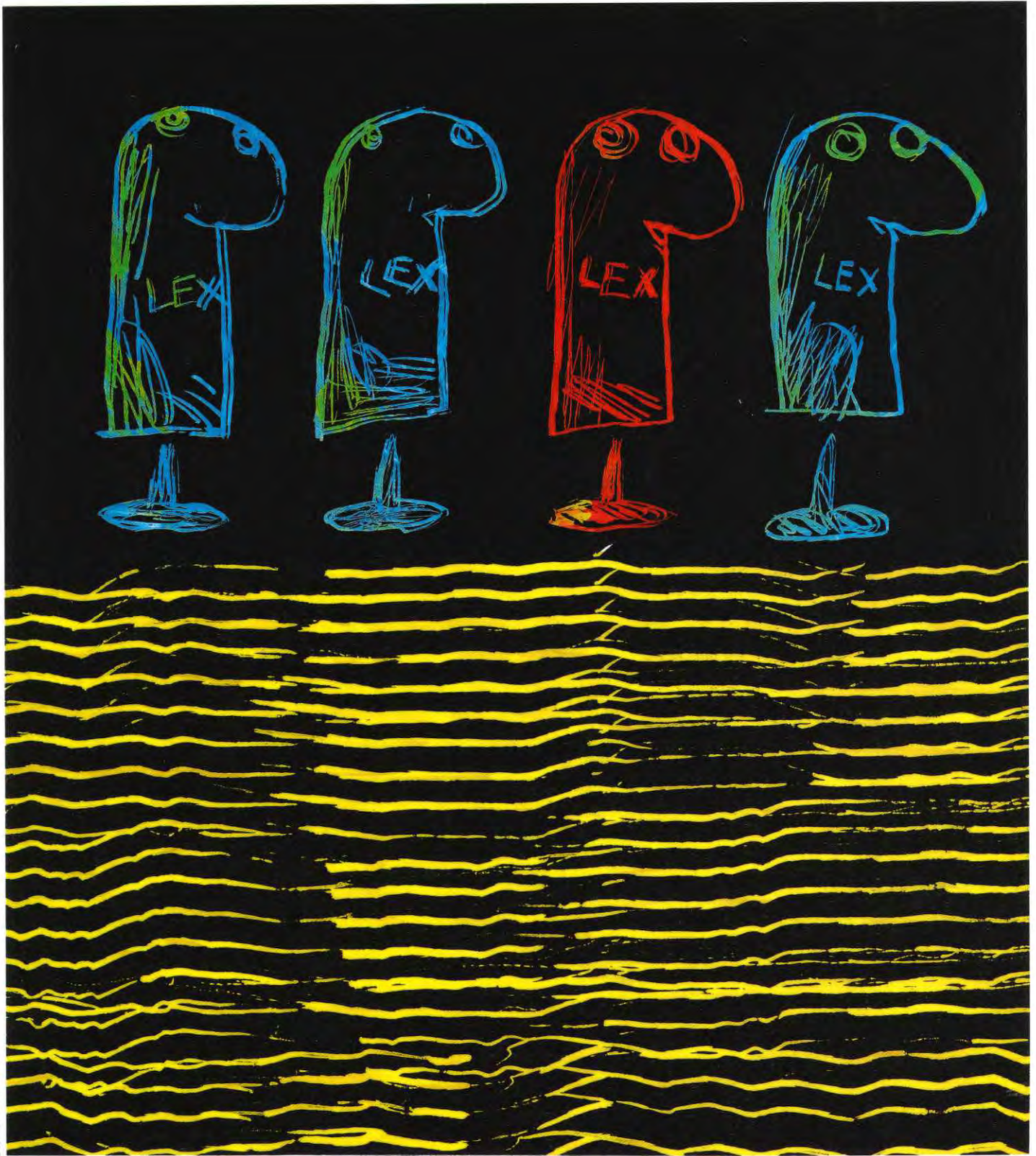
m) Ley de Reintegración y Amejoramiento del régimen Foral de Navarra. El artículo 44.21) establece como exclusiva de dicha Comunidad la «estadística de interés de Navarra». (El Decreto Foral de 28 de enero de 1988 somete a los servicios de dicha Comunidad al secreto Estadístico.)

n) Estatuto de Autonomía para Extremadura. El artículo 8 establece como competencia de la citada Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado, la «estadística de la región extremeña para sus fines propios y competencias».

ñ) Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares. Se refiere a la estadística en el artículo 10.15) indicando que es competencia exclusiva de la Comunidad «las estadísticas de la Comunidad Autónoma para sus propios fines y competencias, en coordinación con las del Estado». (El desarrollo se produce una vez más en relación con el secreto estadístico por Decreto de 14 de febrero de 1985).

o) Estatuto de Autonomía para Madrid. Atribuye el artículo 28 del mismo a la Comunidad Autónoma de Madrid, en el marco de las leyes y reglamentos que dicte el Estado, «la estadística para fines de interés de la Comunidad».

p) Estatuto de Autonomía para Cas-



Javier Olivares

tilla y León. El artículo 26.19) atribuye a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «las estadísticas para fines de la propia Comunidad, coordinadas con las del Estado y demás Comunidades Autónoma».

Es claro que la Constitución establece una división entre los titulares de la potestad de solicitar datos y de elaborar estadísticas, división, que está en función directa a los propios fines que los respectivos entes territoriales administran. Así la recogida de datos y, en general el resto de las cuestiones, será competencia del Estado siempre que se utilice para fines estatales en el bien entendido que éste concepto no tiene una definición expresa en el Texto Constitucional y que tampoco es directamente vinculable con las competencias del Estado ya que evidentemente el interés estatal es algo de mayor alcance que el marco de competencias de éste que delimita la Constitución.

La aproximación conceptual a la definición de la competencia para elaborar estadísticas siempre que se trate de fines estatales está, a nuestro juicio, directamente vinculada a la utilidad supraterritorial que con la misma se intente cumplir, por un lado, y por otro, a que tenga relación con el ámbito competencial que la Constitución reserva al Estado.

Características generales de la regulación vigente

La Ley 12/89 regula quienes son los titulares dentro del marco del Estado del ejercicio de la competencia definida en el artículo 149.1.31) y cual es el objeto sobre el que se extiende.

Así el artículo 2 establece que la Ley es de aplicación directa, a la Administración del Estado y entidades dependientes de ella e indirecta al resto de entidades de base territorial en tanto desarrollen o efectúen labores relacionadas con las estadísticas para fines estatales. (Art. 3.1.)

No obstante y como pudiera pensarse en un principio no se acaba su aplicación en lo que hemos señalado en el párrafo anterior sino que el párrafo segundo del artículo tercero añade, ade-

más, 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 que tengan competencia exclusiva en materia estadística».

La redacción de este último precepto permite, por tanto, indicar que allí donde las Comunidades Autónomas no han adquirido competencias plenas para el desarrollo legislativo la Ley 12/89 se aplica de forma directa (de ahí que tildáramos de incorrecta la referencia a la legislación básica que efectúan algunos Estatutos de Autonomía), mientras que si la Comunidad Autónoma tiene competencia plena en el ejercicio de las estadísticas relativas a los fines que administran, la Ley 12/89 será únicamente de aplicación supletoria.

Por lo que se refiere al objeto de la Ley, debe recordarse que conforme a lo establecido en el artículo 2, la citada Ley regula «la planificación y elaboración» de las estadísticas incluidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación. Asimismo son objeto de regulación por la Ley 12/89, la organización de los servicios estadísticos estatales y el marco relacional con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, la Comunidad Europea y los Organismos Internacionales.

En consecuencia podríamos afirmar que la totalidad de las actividades materiales que integran la labor estadística se encuentran reguladas, con mayor o menor detalle, por la Ley que analizamos.

Principios generales de las estadísticas para fines estatales

Es importante reseñar que lo que aquí denominamos como principios

generales de las estadísticas para fines estatales se configuran en la Ley de una forma más activa como principios generales de la función estadística, lo cual presenta unas mayores connotaciones como pautas de comportamiento de los Entes Públicos que intervienen en la planificación y elaboración de estadísticas para fines estatales. Desde esta consideración abordamos, por tanto, el análisis.

Principios de aplicación general

Los cuatro principios de aplicación general que la Ley 12/89 establece para la función estadística Pública son:

- El principio de transparencia.
- El principio de especialidad.
- El principio de proporcionalidad.
- El principio de secreto.

Una primera lectura de los cuatro principios señalados podría hacernos creer que se trata de proposiciones contradictorias al menos en lo que se refiere a la posición antinómica de conceptos como el secreto y la transparencia. Un análisis más detallado de la configuración legal de los principios apuntados nos revela que tal antinomia no existe.

• El principio de transparencia. Se define en la Ley en el artículo 4.3) conforme al cual la aplicación del principio de transparencia permite que los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener información, que la Ley califica expresamente como «plena», sobre la protección que los servicios administrativos van a prestar a los datos suministrados y de la finalidad con la que se recaban aquellos. Este derecho se configura, además, como una obligación expresa de los servicios estadísticos, que se convierte en el instrumento para controlar las desviaciones en la utilización de los datos suministrados, que el artículo 50 de la Ley tipifica como una falta muy grave.

El principio de transparencia se configura así como un elemento de carácter instrumental que permite al ciudadano conocer una de las cuestiones más esenciales como es la finalidad a la que

la estadística responde y las formas previstas para la protección de los datos suministrados. Pero este carácter instrumental se refuerza con la consideración a que la aplicación estricta del principio de transparencia el mecanismo para el control, a instancia del interesado, de las posibles desviaciones en la utilización de los datos suministrados y, por tanto, del propio régimen de faltas y sanciones previsto en la Ley.

- El principio de especialidad. Es un principio complementario del anterior y merced al cual «es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos». La infracción de este principio está expresamente tipificada como falta en el artículo 50 de la Ley.

Este principio unido al de proporcionalidad, al que inmediatamente aludiremos, implica que el ciudadano esté protegido en una doble vertiente. Por un lado, el juego de los principios expuestos le asegura el conocimiento de la finalidad que se persigue con la solicitud de datos que se le hace, y, por otro, se le asegura el uso finalista de los mismos de forma que aquéllos sólo pueden usarse para la finalidad que los justifica sin que sean válidas las extrapolaciones de los mismos aunque sea para usos también públicos.

- El principio de proporcionalidad. Es directa consecuencia de los demás principios a los que se acaba de aludir y se representa bajo la idea de la «correspondencia entre la cuantía de la información que se solicita y los resultados que de su tratamiento se pretende obtener» (art. 4.5.).

El principio que se completa con el establecimiento del principio general de reserva de ley en la determinación del marco obligatorio de colaboración con las estadísticas públicas tiene por finalidad esencial preservar la esfera de los particulares e impedir que los mismos sean utilizados para fines distintos a aquellos que justifican su colabora-

ción. El cumplimiento estricto de este principio debe impedir las posibles desviaciones en la utilización de los datos estadísticos ya que cuanto más finalista sea la solicitud menos posibilidades existen para los usos alternativos.

- El principio de secreto. Aunque verifiquemos su estudio en último término es lo cierto que su relevancia y aún su ubicación en el propio texto de la Ley justifican su primacía en el conjunto de los principios analizados.

Sin embargo, es curioso observar la técnica legislativa empleada para consagrar este principio. El artículo 4, que es el dedicado a los principios generales de la función Estadística Pública, se limita a indicar que «a fin de garantizar el secreto estadístico, además de observarse las prescripciones contenidas en el Capítulo III del presente Título, los servicios estadísticos estarán obligados a adoptar las medidas organizativas y técnicas necesarias para proteger la información».

Esta concepción nos permite señalar que la Ley 12/89 configura el principio de secreto como un principio de carácter amplio que engloba un conjunto de medidas responsabilidad de los poderes públicos, o para ser más concretos de los servicios estadísticos, cuya finalidad esencial es la de proteger la información y los datos estadísticos y aún éstas dependiendo de su propio régimen jurídico. Estas técnicas de protección no se encuentran definidas en la Ley que se limita a indicar la obligación de adoptar medidas organizativas y técnicas necesarias, por lo que debemos entender que el principio de secreto tiene en la Ley una configuración finalista que deja a los servicios estadísticos libertad de medios con los que alcanzar el fin propuesto.

No obstante lo anterior y dado el carácter amplio con que se configura el principio de secreto hay que indicar que lo único que no resulta disponible para los servicios estadísticos es el cumplimiento de las prescripciones en materia de secreto estadístico que se configura como una técnica de protección más

dentro de las que integran el principio de secreto. La importancia de esta técnica exige que verifiquemos su análisis por separado.

El secreto estadístico

El secreto estadístico debe enmarcarse dentro del variado y siempre complejo status del secreto en el ámbito del Derecho Público. Esta complejidad deriva, como muy bien nos indica SAINZ MORENO (3) de la tensión entre las demandas de transparencia en el funcionamiento administrativo que a menudo se reciben de todos los ámbitos de la sociedad y su combinación con la tutela de los derechos inherentes a las personas, entre los que significativamente puede entenderse el derecho a la intimidad y a que los datos suministrados a los poderes públicos para el cumplimiento de los deberes públicos no se utilicen para fines distintos a los que justifican su solicitud.

En el trabajo antes citado nos indica SAINZ MORENO que las causas que justifican aún hoy la protección, incluso penal del secreto, se encuentran «en razones de interés público, o de interés privado, o de ambas a la vez». Entre las razones de interés público cita básicamente tres: —el buen funcionamiento de la Administración—, el daño a las tareas públicas, —y, el abuso de las informaciones privilegiadas. Por su parte el fundamento desde el ángulo privado del secreto público se encuentra en la conexión de éste con la libertad personal y la intimidad de las personas.

Estas circunstancias son las que llevan a los Ordenamientos a establecer diversas medidas de protección que van desde la penal (art. 367 CP) a la administrativa que se plasma entre los deberes básicos de los servidores públicos cualquiera que sea el status o régimen jurídico de éstos.

(3) SAINZ MORENO, F. Secreto en el Derecho Público. Estudios sobre la Constitución Española. Madrid. 1991. págs. 2.863 a 2.981.

En este marco general deben incluirse los preceptos que la nueva Ley 12/89 de la Función Estadística Pública dedica al denominado secreto estadístico, que ya se encontraba regulado en la Ley de Estadística de 1945 que en su artículo 11 se refería a él indicando que «El personal del Instituto Nacional de estadística que intervenga en la recolección de datos y demás operaciones del proceso estadístico guardará sobre ellos absoluto secreto. Los datos estadísticos no podrán publicarse ni facilitarse más que en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual». Estas prescripciones generales de la Ley eran objeto de un desarrollo pormenorizado en el Reglamento de la Ley aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1948 (art. 82). En el ámbito de la legislación anterior es de destacar, asimismo, el Real Decreto 1506/84 de 4 de julio sobre aplicación del secreto estadístico en las Comunidades Autónomas.

La nueva regulación legal es más completa. La Ley 12/89 dedica al tema un capítulo, el segundo, del Título Primero referido al régimen jurídico de las estadísticas. Su regulación podemos sintetizarla en torno a los siguientes apartados:

Objeto del secreto estadístico

Quedan incluidos en este concepto «los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente como a través de fuentes administrativas».

El art. 13.2) efectúa una importante definición sobre qué debe considerarse por datos personales entendiendo por tales «los referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos».

Por último la Ley 12/89 efectúa una prescripción de alcance general consistente en señalar que «el secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos

personales cualquiera que sea su origen».

Es claro, por tanto, que desde la perspectiva del ámbito de protección el mismo se centra en los datos de carácter personal, preservando el resto con la conjunción del resto de los principios por lo que, se rige la Ley 12/89 esto es por los principios de especialidad y proporcionalidad a los que ya nos hemos referido.

El secreto estadístico no alcanza, sin embargo, a los directorios que no contengan más datos que las simples relaciones de establecimientos, empresas, explotaciones u organismos de cualquier clase, en cuanto aludan a su denominación, emplazamiento, actividad y el intervalo de tamaño al que pertenece, y aun este último dato no podrá difundirse si el informante manifiesta expresamente su disconformidad por la difusión.

Obligados por el secreto estadístico

Dada la competencia exclusiva del Estado la Ley 12/89 efectúa consideraciones con alcance general para todas las Administraciones Públicas. Así el art. 14 establece que el «secreto estadístico será aplicado en las mismas condiciones establecidas en el presente capítulo frente a todas las Administraciones y Organos Públicos, cualquiera que sea la naturaleza de éstos...». A nuestro juicio el artículo que acaba de transcribirse es dudosamente respetuoso con el marco constitucional en el que se integra dado que recordemos que el título competencial del Estado alcanza únicamente a las estadísticas para fines estatales por lo cual debe indicarse que o bien no garantiza con alcance general el secreto estadístico, o bien se trata de un precepto que se extralimita en la determinación y desarrollo que por este concepto le corresponde al Estado.

Junto a la obligación que se impone a los Entes Públicos debe señalarse que la Ley 12/89 establece también el secreto como obligación a cumplir por las personas que, al servicio de las diferentes

Administraciones, intervienen en actividades que quedan incluidas entre las que son objeto de las actividades estadísticas.

El art. 17 de la Ley establece con carácter general que «todo el personal estadístico tendrá la obligación de preservar el secreto estadístico». Por personal estadístico entiende la Ley aquel que forma parte de los servicios Estadísticos del Estado, así como aquellos que colaboren con el Estado en la confección de las estadísticas para fines estatales de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Es importante reseñar que la Ley 12/89 ha supuesto una clara ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de la obligación de guardar secreto estadístico dado que el mismo ya no queda centrado en el personal del Instituto Nacional de Estadística, e incluye a todo el personal que directa o indirectamente interviene en el proceso de elaboración de éstas.

Aspectos dinámicos del secreto estadístico

El secreto estadístico y la obligación jurídica dimanante del mismo comienza «desde el momento en que se obtenga la información por el amparada» y se mantiene «aun después de que las personas obligadas a preservarlo concluyan sus actividades profesionales o su vinculación a los servicios estadísticos».

Esta especialidad de que la obligación de secreto se aplica aun en los supuestos en que ya ha concluido o terminado la relación laboral o funcional que le sirve de base se asegura con el especial régimen de sanciones que prácticamente impone como regla el que la corrección de las actuaciones se sanciona con multa. En todo caso se trata de un precepto que habrá que entender incluido dentro del régimen jurídico de los funcionarios públicos, dado que en éste la pérdida de la condición de funcionario o el cese de la misma se considera como una causa de exención de la responsabilidad. En cuanto al per-

sonal sometido al régimen laboral hay que significar que esa obligación, con independencia de que se derive de la Ley de una forma directa, deberá incluirse en el contrato de trabajo la obligación de someterse a este régimen especial. En todo caso, debería analizarse desde un punto de vista jurídico la aplicación de esta obligación a las empresas de servicios y demás personal que no esté sometido mediante un vínculo contractual, de carácter individual, con la Administración.

Existen, por último dos aspectos instrumentales en relación con el secreto estadístico en su versión dinámica. Por un lado, el que los datos protegidos por el secreto estadístico no pueden ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los interesados o hasta transcurridos veinticinco años desde su muerte, si la fecha es conocida, o, en todo caso, cincuenta a partir de la fecha de su obtención.

Por otro lado, debe señalarse que conforme al artículo 18 de la Ley «los datos que sirvan para la identificación inmediata de los informantes se destruirán cuando su conservación ya no sea necesaria para el desarrollo de las operaciones estadísticas». Dichos datos deben guardarse bajo claves, precintos o depósitos especiales para preservar su utilización.

Estos aspectos instrumentales plantean uno de los problemas de mayor relevancia en los momentos actuales consistente en analizar las relaciones entre la informática y la estadística, o lo que es igual la constatación de que la estadística necesita valerse de los medios informáticos para realizar su función. Esta cuestión enlaza en el plano teórico con otra de no menor importancia consistente en señalar que el ámbito relacional entre ambas no aparece suficientemente definido ya que, por ejemplo, habría que determinar como queda constancia indubitada de la destrucción de ficheros o de datos y que los mismos no puedan ser objeto de recuperación. De igual modo sería preciso ya con un ca-

rácter más general asegurar la preservación de los datos incluso por quienes realizan sobre los mismos únicamente labores de manipulación y archivo.

A este respecto llama la atención la exclusión total que el Proyecto de Ley Orgánica de Regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal realiza de los datos estadísticos a los que el art. 2.3) remite a su regulación por la legislación específica. Esta remisión es, a nuestro juicio, correcta cuanto se limita a recoger el aforismo clásico de que la ley especial predomina sobre la general, si bien, debemos indicar que los conceptos contenidos en el Proyecto de Ley deben resultar de aplicación en tanto no colisionen con la regulación específica que efectúa la Ley 12/89, ya que de lo contrario podría llegarse a la situación de que tuvieran menor protección los datos estadísticos que el resto de los datos personales.

En esta línea es necesario indicar que a nuestro juicio los datos estadísticos contenidos en ficheros deberían quedar inscritos en el denominado Registro General de Protección de Datos, cuya creación se prevé en el Proyecto de Ley Orgánica de Tratamiento de Datos Personales y cuya gestión se atribuye a la Agencia de Protección de Datos. Los efectos prácticos de dicha inclusión se encuentran en que el Registro es el elemento instrumental para hacer efectivo el derecho a la reclamación que se contempla en el art. 12 del Proyecto cuando indica que «el afectado podrá impugnar los actos administrativos o decisiones privadas que impliquen una valoración de su comportamiento cuyo único fundamento sea un tratamiento automatizado de los datos de carácter personal que ofrezca una definición de sus características o personalidad».

En consecuencia hay que señalar que aunque desde un punto de vista teórico el secreto estadístico tiene su regulación específica y se rige, por tanto, por la misma, debe entenderse que ésta no hace sino añadir una sobreprotección pero no excluyente de la que con carácter

general se contiene en la legislación general ya que, en nuestro criterio, no puede llegarse a la interpretación de que los datos estadísticos tengan una menor protección por el hecho de estar sometidos a una legislación específica.

Por último debe indicarse que la Ley 12/89 establece la regla general de que los datos estadísticos no pueden ser objeto de transferencia entre Administraciones ni Organos Públicos, salvo que concurren algunas de las siguientes circunstancias: a) Que los servicios que reciban los datos desarrollen funciones fundamentalmente estadísticas y hayan sido regulados como tales antes de que los datos sean cedidos; b) Que el destino de los datos sea precisamente la elaboración de estadísticas que dichos servicios tengan encomendadas; c) Que los servicios destinatarios de la información dispongan de los medios necesarios para preservar el secreto estadístico.

Régimen jurídico de los actos estadísticos

Es este uno de los temas de mayor interés que plantea la estadística en la perspectiva jurídica que aquí señalamos. Así hay que comenzar por enmarcar la actividad y su régimen jurídico para recalcar que se trata de una actividad pública (de hecho la propia Ley se refiere en su título a la Función Pública Estadística) realizada en el ámbito del derecho público por personas que están unidas a la Administración por un vínculo de Derecho Público y con sometimiento, en general a las reglas de éste. Las anteriores premisas nos llevarían a indicar que los actos estadísticos son actos administrativos.

Para llegar a la conclusión expuesta en el párrafo anterior habría que indicar, además, que los citados actos se elaboran conforme a un procedimiento previamente establecido y son susceptibles de impugnación por los procedimientos generales de las leyes procedimentales. El cumplimiento de los requisitos ex-

puestos en este apartado parece ya más discutible ya que en muchas de las estadísticas se desconoce, jurídicamente hablando, cual es el proceso de formación de la voluntad de los Organos Públicos al confeccionarlas. En otras en las que el proceso de voluntad se puede llegar a conocer es difícil, sin embargo, la aplicación de los elementos convencionales de impugnación ya que su régimen de publicidad e incluso la legitimación para verificar la impugnación se presentan con gran dificultad de determinación.

A este respecto comencemos por indicar que la Ley 12/89 no se refiere en ningún momento, con la excepción de la vaga referencia prevista en el artículo 21.2) a la publicidad de «las características metodológicas de las estadísticas para fines estatales», a las reglas para la formación de las estadísticas públicas, por lo cual hay que entender que sus reglas son las propias de la ciencia que lleva el mismo nombre y que se juridifican únicamente en aquellos casos en que en el Ordenamiento se dictan las normas oportunas para incorporar aquellos conceptos a éste. En consecuencia sólo en aquellos supuestos en que se hayan dictado o publicado, con carácter previo, los criterios y trámites para la elaboración de una estadística determinada puede realmente indicarse que es conocida y por ende revisable el proceso de formación de voluntad y su ajuste a la legalidad.

No obstante lo anterior debe indicarse que lo habitual será precisamente lo contrario, es decir, que las estadísticas se realicen conforme lo establecen los criterios científicos de la estadística y que por tanto, desde la perspectiva jurídica, no sea conocido ni revisable el proceso de formación de la voluntad de los órganos administrativos, ya que el cumplimiento o la desviación de los criterios científicos convencionales será un problema enjuiciable en este ámbito pero no en el de las normas jurídicas que no contemplan su proceso de formación y que por tanto no propicia la

revisión. Esta tesis se corrobora en el artículo 30.2) de la Ley 12/89 conforme a la cual «se consideran competencias de carácter técnico las que versan sobre metodología estadística, la publicación y difusión de resultados y el diseño de los sistemas de normas...». La consecuencia que la Ley deduce de lo anterior es su inimpugnabilidad, expresamente contemplada en el art. 31 de la Ley.

La reserva de ley

Una de las características más notables de la nueva regulación es la de imponer la reserva de ley para la elaboración de estadísticas en las que se exijan datos con carácter obligatorio.

Es importante reseñar que la propia Ley define el alcance del principio de reserva de ley al señalar el art. 17.2) que la ley que establezca tratará, al menos, de los siguientes aspectos esenciales: a) Los organismos que deben intervenir en su elaboración, b) el enunciado de sus fines y la descripción general de su contenido, c) el colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia, d) la estimación de los créditos presupuestarios necesarios para su financiación.

La reserva de ley a la que nos referimos es, técnicamente hablando, una reserva de segundo orden dado que al no tener un respaldo constitucional ni derivarse de la reserva general que el art. 53.1) de la Constitución establece, su continuidad o su pervivencia queda indefinidamente condicionada a que una norma de igual rango la mantenga o la elimine. Recordemos que esta técnica era propia del orden preconstitucional en el que reservas de ley como la establecida en el art. 10 de la Ley General Tributaria han pervivido como si se tratase de una reserva de orden constitucional. Sin embargo, la proliferación legislativa y las reformas parciales de las normas sustantivas que tan a menudo se vienen realizando en nuestro Ordenamiento hacen dudar de la efectividad futura de esta técnica de protección.

Con independencia de lo anterior es

lo cierto que su establecimiento planteó algunos problemas entre los que destaca señaladamente el de si tal reserva era o no aplicable retroactivamente. La doctrina del Tribunal Constitucional ya desde la Sentencia de 7 de mayo de 1981 viene estableciendo la irretroactividad en la aplicación de esta técnica de protección jurídica. La Sentencia del Tribunal Constitucional a la que nos referimos, que confirma otra de 8 de abril del mismo año, se refiere obviamente a los efectos de la reserva de ley de orden constitucional pero nos parece que los mismos argumentos son aplicables mutatis mutandi a la cuestión aquí planteada.

En todo caso es necesario indicar que desde el punto de vista del derecho positivo la cuestión está hoy resuelta merced a la Ley de Presupuestos Generales para 1990 especifica que en su Disposición Adicional Cuarta las estadísticas que se consideran de cumplimiento obligatoria (4). Esta convalidación de rango permite afirmar que la regulación hoy vigente cumple con el principio de reserva de ley establecido en la Ley 12/89.

(4) La Ley de Presupuestos para 1990 se refiere a las siguientes: a) Censos de Población y Viviendas, b) Censos de Edificios y Locales, c) Encuesta Industrial, d) Índice de producción Industrial, e) Índices de Precios Industriales, f) Encuesta de coyuntura de la Industria, g) Estadística de la Edificación y la Vivienda, h) Índice de precios al consumo, i) Encuesta de salarios en la Industria y los servicios, j) Encuestas de transporte urbano de viajeros, k) Encuesta de transporte Interurbano de Viajeros, l) Encuesta sobre Movimiento de Viajeros en Industrias Turísticas, m) Encuesta de Armadores de Buques de transporte, n) Encuesta de Transportes de Mercancías por Carretera, ñ) Encuesta del coste de la mano de obra, o) Encuesta de comercio interior, p) Encuestas de servicios, q) Estadísticas de morbilidad, mortalidad, epidemias y vacunaciones, r) Estadísticas de establecimientos sanitarios, s) Estadísticas de financiación y gastos de la educación, t) Estadística de la enseñanza, u) Estadística sobre las actividades en Investigación científica y Desarrollo tecnológico, v) Estadística de Bibliotecas, w) Estadística de Producción Editorial, x) Boletines Estadísticos de Partos, Nacimientos, Defunciones, Matrimonios, Nulidad, Separación y Divorcio.

La recogida de datos

La recogida de datos es una tarea esencial en el marco de las estadísticas ya que las mismas no son sino análisis según determinadas reglas preestablecidas del conjunto de datos recogidos de entre los sectores afectados.

En principio debemos indicar que la obligación de aportar datos sólo puede establecerse por ley (art. 7), si bien la Ley 12/89 establece con carácter general que «los servicios estadísticos podrán solicitar datos de todas las personas físicas y jurídicas nacionales y extranjeras, residentes en España». Esta facultad general se traduce, por tanto, en una obligación si se trata de datos que deben ser aportados por imposición de la ley, o simplemente en un deber de colaboración voluntario si se trata de datos cuya solicitud no tiene aquel carácter. Entre las estadísticas que encuentran su respaldo en la Ley se encuentran todas aquellas cuya obligación venga impuesta por la normativa comunitaria, que además se entienden incluidas directamente en el Plan Estadístico Nacional. La Ley 12/89 no distingue si la obligación derivada del Derecho Comunitario se puede establecer por Reglamento o por Directiva o por cualquier otro instrumento normativo de las Comunidades Europeas, por lo que habrá que entender que la obligación existe en tanto la norma que la imponga tenga capacidad para hacerlo en función a su propia naturaleza.

El establecimiento de esta reserva de ley sobrevenida planteó, como acertadamente señaló Torre Serrano (5) una importante problemática referida así desde la entrada en vigor de la Ley 12/89 debía entenderse suprimida la obligación de suministrar datos a los servicios estadísticos hasta que, claro

está una ley restableciese la obligación. Esa parece ser la interpretación correcta ya que la Ley de Presupuestos para 1991, en su Disposición Adicional Cuarta estableció, como anteriormente se ha señalado, los datos estadísticos que resultaba obligatorio aportar, o para ser más exactos las estadísticas que se consideran de cumplimentación obligatoria. El problema que plantea el citado autor es el de la imposibilidad de otorgar efectos retroactivos a la citada Disposición Adicional lo cual desde un punto de vista estadístico, resulta un problema de alguna magnitud al haberse quebrado la frecuencia en la aportación de datos lo cual puede producir daños importantes en las estadísticas que toman como referencia esencial la evolución de los períodos anuales.

Con independencia del tema la obligatoriedad de suministrar datos es interesante destacar los deberes esenciales contemplados en la nueva Ley. Son estos:

- Deber de veracidad. Afecta a todas las personas físicas o jurídicas que suministren datos, tanto si su colaboración es obligatoria como si es voluntaria. Este deber se rodea de dos determinaciones accesorias, por un lado, la obligación de contestar de forma completa, y, por otro, la obligación de contestar en plazo.

Esta misma obligación se establece respecto de todas las Instituciones y entidades públicas de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, con la única excepción, a nuestro juicio no suficientemente aclarada de los datos referidos a la seguridad del Estado y a la defensa nacional, en cuyo caso habrá que entender que lo exceptuado puede ser el deber de colaboración pero no el de veracidad.

El incumplimiento de la obligación principal se tipifica como falta en el régimen de infracciones y sanciones de la Ley 12/89.

- Deber de información. Es el que corresponde a los servicios estadísticos y consiste en proporcionar a los intere-

sados la información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística en cuestión, con expresa indicación de si la colaboración solicitada resultaba obligada o voluntaria en función a la clasificación general a la que ya nos hemos referido. La Ley prevé, asimismo, que se informe sobre el régimen de infracciones y sanciones que se incluye en la misma ante los casos de negativa a colaborar, siendo ésta obligatoria y las consecuencias del mismo orden que conlleva el suministro de datos falsos o inexactos.

En este apartado se inscribe una determinación que podría considerarse como una matización al régimen general que hemos analizado y según la cual «En todo caso, serán de aportación voluntaria y, en consecuencia, sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados, los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal».

Por último hay que señalar, en el plano puramente instrumental, que la información debe solicitarse siempre de forma directa a las personas o entidades que proceda. Dicha petición debe hacerse por correo, visita personal de agentes debidamente acreditados o, en general por cualquier otro medio que asegure la comunicación directa. Se prevé la posibilidad de que la petición se efectúe sobre soportes magnéticos o cualquier otro medio que permita su tratamiento sobre bases informáticas.

La Ley 12/89 consagra, asimismo, el principio de gratuidad cuando señala que «los gastos ocasionados a los informantes por los envíos y comunicaciones a que dé lugar la realización de estadísticas para fines estatales se sufragará con cargo a los presupuestos de los servicios estadísticos» (art. 12.3).

La publicidad de las estadísticas

El propósito juridificador al que nos referíamos nos lleva a analizar aquellos

(5) TORRE SERRANO, A. La Ley de la Función estadística y la obligatoriedad del suministro de los datos estadísticos. Revista Actualidad Administrativa núm. 32 septiembre de 1991. Pág. 401.



apartados de la Ley que se aproximan al procedimiento administrativo.

A este respecto debemos indicar, en primer término, que la Ley 12/89 prevé la publicación de las estadísticas, si bien lo hace en forma que llama la atención a los juristas, cuando señala que «los resultados de las estadísticas para fines estatales se harán públicos por los servicios responsables de la elaboración de las mismas y habrán de ser ampliamente difundidos». En consonancia con lo anterior el artículo 20.2 preceptúa que «los resultados de las estadísticas para fines estatales tendrá carácter oficial desde el momento en que se hagan públicos».

Los preceptos transcritos nos indican las peculiaridades que concurren en el supuesto que analizamos. Así, en primer término, debe indicarse que respecto de las estadísticas para fines estatales no se habla de eficacia o de entrada en vigor sino exclusivamente de la adquisición de la cualidad de «carácter oficial», sin que en ningún otro apartado de la Ley se indique qué efectos produce tal declaración,

Sin embargo, con ser curioso desde el punto de vista jurídico lo que se acaba de señalar, es necesario reparar en que la Ley alude a la publicidad, pero no indica en qué consiste la misma, ni qué medio de publicidad es el que permite acceder a la consideración oficial a la que anteriormente nos hemos referido. Igual cabe decir de la referencia que la Ley hace a la obligación de que las estadísticas para fines estatales sean «ampliamente difundidas». Es claro que, por tanto, la cualidad de oficial se adquiere por la difusión o publicación no se sabe dónde ni cuántas veces, por lo que técnicamente hablando, los efectos de las estadísticas oficiales se condicionan a un concepto indeterminado desde la perspectiva jurídica.

Lo que se acaba de indicar es una muestra de cómo se producen las formas de intervención de la Administración en sectores de la vida social en los que podía resultar impensable en otros

tiempos la administrativización. Pero con independencia de estas consideraciones teóricas es lo cierto que la influencia que en la vida social actual tienen las estadísticas demandan que los mecanismos jurídicos sean más detallados y precisos. La intervención que dichos datos tienen en el tráfico jurídico hacen necesario preservar la seguridad jurídica que obviamente se resiente con indeterminaciones como la que se acaba de indicar.

La publicidad a la que nos venimos refiriendo no impide el establecimiento de la obligación de conservación de los datos estadísticos y de la de conservación de la información, si bien se admite que el almacenamiento se efectúe en soportes diferentes a los originales.

Por último podemos referirnos a un régimen especial de publicidad no directamente encuadrable en los apartados anteriores. A este fenómeno se refiere el art. 21 de la Ley 12/89 que permite a los servicios estadísticos facilitar datos siempre que no estén protegidos por el secreto estadístico o que el transcurso de los plazos legales los haya convertido en anónimos, o aquellas otras tabulaciones o elaboraciones estadísticas distintas de los resultados hechos públicos.

Derecho de reclamación

En su versión puramente instrumental debe indicarse que la Ley 12/89 lo articula únicamente como la posibilidad de acceso a los datos amparados por el secreto estadístico por aquellos que han aportado los mismos con la consiguiente facultad de instar la rectificación de los datos que en las estadísticas figuren de una forma incorrecta.

Sin embargo, la correcta interpretación de este derecho, contemplado en el artículo 15 de la Ley 12/89, es la que él mismo se configura como un instrumento de carácter general que no enerva sino que se yuxtapone con los mecanismos específicos que cada normativa pueda establecer para la rectificación de los datos.

Fuera de este terreno lo que queda en pie es el propio derecho a recurso contra las estadísticas públicas en tanto los datos aportados por las mismas tienen una notable influencia en el tráfico jurídico. La opción legal es aquí bastante clara. Se crea un ámbito de discrecionalidad técnica inmune al recurso y a la reclamación, en general. Como se ha señalado anteriormente el ámbito de discrecionalidad técnica alcanza a la metodología estadística, la publicación y difusión de los resultados estadísticos y en general el diseño de los sistemas de normas sobre conceptos, definiciones, unidades, estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos para la clasificación y presentación de datos y resultados.

El resto de actos no susceptibles de ser incluidos en los apartados anteriores pueden ser objeto de recurso de alzada ante el Ministro de Economía y Hacienda.

En consecuencia, nos encontramos ante un ámbito de actuación de las Autoridades Públicas parcialmente inmune a la revisión jurisdiccional en razón a lo que la Ley denomina especialidades técnicas. Desde luego que la discrecionalidad técnica como causa de inmunidad jurisdiccional no es desconocida, sino antes bien perfectamente asumida en el marco del Derecho administrativo. El problema es, una vez más, el de analizar si su establecimiento está realmente justificado y si existen esas características técnicas que impiden un juicio real de revisión por los tribunales contencioso-administrativo. En un plano puramente constitucional el problema consiste en determinar cual es la finalidad última de la exclusión jurisdiccional y si la misma es compatible con el artículo 24 de la Constitución.

En este plano señalemos que cuando se ha aceptado el argumento de la discrecionalidad técnica de la Administración y su no revisión jurisdiccional es sencillamente porque las especiales características del actuar administrativo impedían que los Tribunales pudiesen

sustituir el juicio administrativo. Sólo si estas consideraciones son plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa podría mantenerse la inmunidad que la Ley atribuye a los actos estadísticos y que, a nuestro juicio, contiene elementos claramente exorbitados como la inclusión del régimen de la publicidad y la difusión de datos.

A la vista de lo anterior parece necesario efectuar algunas consideraciones en el plano teórico sobre si se cumplen los requisitos señalados en el apartado anterior. Así la impugnación de las estadísticas debería ser posible si estuviese previamente establecida la forma en que deben confeccionarse dada la naturaleza esencialmente revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por el contrario y salvo el cumplimiento de los requisitos formales y de procedimiento su impugnación resultará difícil.

Ahora bien los problemas no se plantean tan sólo desde la perspectiva de la determinación del proceso intelectual que los autores de las estadísticas han tenido para confeccionarlas y la juridificación del mismo, sino que, en general, es todo el proceso impugnatorio el que debe someterse a examen. Así, por ejemplo las peculiaridades del régimen de publicidad, al que ya nos hemos referido, plantea el problema del plazo para el recurso que en una interpretación acorde con el artículo 24 de la Constitución debería prácticamente entenderse referido al conocimiento por el interesado lo cual significa tanto como entender definitivamente abierto el plazo del recurso. En esta misma línea debe indicarse que la poca determinación en torno al acto aprobatorio de las estadísticas y si su publicación responde o no a un proceso de asunción por un órgano administrativo del proceso técnico de elaboración de las mismas, plantea duda en torno a si la posible impugnación debería ir precedida de recurso de reposición o de alzada, que en este caso sería como la impugnación al régimen general establecido en el art. 31 de la Ley 12/89, eso es recurso de alzada

ante el Ministro de Economía y Hacienda.

Por lo que se refiere a la legitimación para recurrir, que, a priori, plantea igualmente problemas de determinación, deben entenderse superados como consecuencia de la doctrina que sobre el interés directo viene estableciendo el Tribunal Supremo y que, en el supuesto que se analiza, permitiría la impugnación de cualquier persona que demuestre aquel interés.

Las consideraciones anteriores y en especial su falta de previsión demuestran que efectivamente la perspectiva desde la que nuestro Ordenamiento jurídico aborda la regulación de la estadística es fundamentalmente la de su inimpugnabilidad, con la excepción, claro está, de aquellas que, como el censo de población, tienen mecanismos específicos de impugnación referidos, a aspectos puntuales. Sin embargo, a nuestro juicio, esta concepción es tributaria de sus orígenes y de una acepción puramente instrumental de las estadísticas, que no se corresponde con la importancia real que para el tráfico jurídico tiene en estos momentos esta figura y que exige la revisión de los postulados esenciales sobre los que se asentaba aquella. La discrecionalidad técnica, al menos en el extremo a que se ha llevado en la Ley, es una más que dudosa cobertura a la medida inimpugnatoria que la Ley establece.

El Plan Estadístico Nacional y el resto de instrumentos de planificación

La Ley 12/89 configura el denominado Plan Estadístico Nacional como el instrumento básico para la definición del marco de actuación de las estadísticas para fines estatales. Su elaboración se atribuye al Gobierno que debe aprobarlo mediante Real Decreto.

En lo que al Plan Estadístico Nacional se refiere es necesario analizar las siguientes cuestiones:

- *Contenido.* El art. 8 de la Ley 12/89 se refiere a un contenido mínimo del Plan Estadístico Nacional que abarca las tres cuestiones siguientes: a) Las estadísticas que han de elaborarse en el ámbito temporal al que se refiere tanto por la Administración general directamente como las que deriven de conciertos de colaboración con las Comunidades Autónomas o con las Corporaciones Locales. b) Los aspectos esenciales de las estadísticas, que coinciden con aquellos que se exigen a las estadísticas de cumplimiento obligatoria y que están amparadas por la reserva de ley, a la que ya nos hemos referido. c) El programa de inversiones a realizar durante la vigencia temporal del Plan Estadístico Nacional.

A lo anterior debe añadirse, como ya se ha señalado, que por imperativo de la Ley forman parte de forma automática del Plan Estadístico Nacional las estadísticas cuya realización resulte obligatoria por exigencias de la normativa comunitaria europea.

El Plan Estadístico Nacional (6) recoge todas las estadísticas para fines estatales o lo que es lo mismo sólo las estadísticas incluidas en el Plan tienen la consideración de estadísticas para fines estatales. La Ley 12/89 señala para reforzar el cumplimiento y ejecución del Plan que «las competencias de las Comunidades Autónomas sobre estadísticas no será obstáculo para la realización por la Administración del Estado de estadísticas relativas a cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico, cuando sean consideradas para fines estatales» por su inclusión en el Plan.

- *Ejecución.* La ejecución se somete a un régimen de planificación de carácter anual ya que cada año de los que dure el

(6) El Real Decreto 390/82 de 12 de febrero aprueba el Plan estadístico para cumplir las exigencias de la Ley Orgánica 8/80 de 22 de septiembre sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Después de la publicación de la Ley 12/89 no se ha aprobado el nuevo Plan Estadístico Nacional.

ámbito de aplicación del Plan el Gobierno debe aprobar, mediante Real Decreto, el Programa Anual de actuaciones que han de desarrollarse en ejecución del Plan Estadístico Nacional y, en consecuencia, las previsiones de carácter económico que han de incorporarse a los Presupuestos Generales del Estado.

- *Alcance temporal.* De conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 12/89 el Plan Estadístico Nacional tiene una vigencia de cuatro años desde la aprobación del Real Decreto que lo contiene. No obstante esto, «el Gobierno podrá aprobar por razones de urgencia y mediante Real Decreto la realización de estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico Nacional, siempre que cuente con consignación presupuestaria y especifiquen los aspectos esenciales enumerados en el art. 7.2)». El ejercicio de esta facultad está condicionada al cumplimiento del principio de reserva de ley si la estadística a la que se refiere es de cumplimiento obligatoria.

Con independencia del instrumento esencial de ordenación de la actividad estadística es necesario indicar que el resto de los servicios de la Administración del Estado tienen establecido un deber general de colaboración con el Instituto Nacional de Estadística que como más tarde se señalará se configura en la Ley como el órgano administrativo encargado de la ejecución del Plan. Sin embargo de lo anterior no puede extraerse la conclusión de que la actividad del resto de los órganos de la Administración del Estado es únicamente instrumental sino que de hecho han tenido siempre y la nueva Ley respeta dicha competencia una capacidad de planificación autónoma para elaborar y aprobar los denominados Planes Estadísticos Departamentales. Su existencia está prevista en el art. 33.a) de la Ley 12/89 cuando señala que «corresponderá a los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales: a) La formulación de Planes Estadísticos Sectoriales en materias propias de su Departamento».

Esta facultad se completa con la prevista en el art. 32.2) de la Ley 12/89 en virtud de la cual los Departamentos podrán proponer la inclusión de estadísticas en el Plan Estadístico Nacional.

Desde la perspectiva expuesta podríamos concluir señalando que el Plan Estadístico Nacional se configura en la nueva ordenación de la estadística como el instrumento de planificación y de gestión sobre el que gira la actividad estadística del Estado en el ejercicio de las competencias constitucionalmente establecidas, si bien dicho instrumento no refleja ni contiene la totalidad de la actividad estadística realizada por los órganos de la Administración del Estado. El régimen jurídico de esta actividad es perfectamente diferenciable ya que si se trata de actuación en el marco de la actividad planificadora general su gestión se regirá por los denominados planes de ejecución anual, mientras que si no se encuentra en el marco de actuación del Plan Estadístico Nacional será su normativa específica la que regule la actuación de los Entes Públicos en la realización de esa labor con la característica esencial que si dicha normativa no cumple con la reserva de ley a la que se refiere el art. 7 de la Ley 12/89 la aportación de datos por los particulares no será obligatoria.

Los Organos Administrativos y la función estadística

Para concluir este análisis aproximativo al estudio del régimen jurídico de las estadísticas públicas es necesario examinar la distribución de competencias entre los diferentes órganos administrativos que intervienen o participan en la elaboración y explotación de los datos estadísticos.

En esta línea debe indicarse que la ley 12/89 configura al Instituto Nacional de Estadística, al Consejo Superior de Estadística y a las unidades estadísticas de los diferentes Departamentos

Ministeriales o, en general de los Entes Públicos, como los órganos administrativos a través de los cuales el Estado realiza la función pública estadística. Analicemos, aunque sea someramente cada uno de los entes citados y las competencias que la Ley les atribuye.

El Instituto Nacional de Estadística

Se configura en la Ley como un Organismo Autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda. Su régimen jurídico se define, en lo fundamental, en la Ley 12/89 y en lo no previsto por la misma en las normas de aplicación general a los Organismos Autónomos, estos es, por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 y por la Ley General Presupuestaria. Su regulación actual se encuentra en el Real Decreto 907/89 de 21 de julio.

Su régimen competencial puede resumirse en los siguientes apartados:

- Planificación y coordinación de los servicios estadísticos. Entre las primeras es necesario señalar la de formulación del Anteproyecto de Plan Estadístico Nacional y entre las segundas, la de coordinación general de los servicios estadísticos del Estado.

Para el mejor cumplimiento de este fin se le atribuye la facultad de proponer la realización y publicación de normas reglamentarias en materia estadística. Asimismo se le atribuye la facultad de celebrar convenios y acuerdos con otras Administraciones Públicas para la realización de los fines que la Ley le encomienda.

- Formulación de técnicas e investigación. Se refiere a la propuesta de normas sobre conceptos, definiciones, unidades, clasificaciones, nomenclaturas y formas de presentación de los datos estadísticos.

Asimismo se atribuye a este Organismo Autónomo las labores de investigación y desarrollo de la metodología estadística en el marco de la investigación general representada por el Plan Nacio-

nal de Investigación Científica y desarrollo Tecnológico.

- **Vigilancia y Control.** En el marco de esta competencia le corresponde al INE funciones de carácter general sobre todas las estadísticas y los servicios estadísticos de la Administración del Estado, junto con funciones específicas de vigilancia del cumplimiento de las normas sobre el secreto estadístico.

- **Ejecución material.** Entre estas funciones se encuentran las labores propias de un órgano de gestión al que se atribuye la ejecución del Plan Estadístico Nacional, la formación de los censos generales, la ejecución de un sistema integrado de cuentas económicas incluido un sistema de indicadores económicos, la confección de un inventario de estadísticas disponibles, la preparación y ejecución de los planes de cooperación técnica internacional y, claro está, la formación del Censo Electoral, de acuerdo con la normativa específica que rige aquél.

El Organismo Autónomo INE está regido por un Consejo de Dirección y un Presidente, nombrado por Real Decreto a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y que es quien ostenta la representación legal del Organismo.

El Consejo Superior de Estadística

Su configuración legal es la de un órgano consultivo de los servicios estadísticos estatales. Está presidido por el Ministro de Economía y Hacienda y su composición es de carácter variado, formando parte del mismo representantes de organizaciones sindicales y empresariales, así como de grupos e instituciones sociales, económicas y académicas suficientemente representativas, además de un representante de cada Departamento Ministerial y del propio INE. Su regulación vigente se encuentra en el Real Decreto 1037/90 de 27 de julio y en la Orden de 16 de enero de 1992.

Entre sus funciones se encuentran las de elaboración de propuestas y re-

comendaciones referidas al Plan Estadístico Nacional y a los planes de ejecución anual del mismo, dictamina de forma preceptiva todos los proyectos de estadísticas para fines estatales y el propio Plan Estadístico Nacional y realiza recomendaciones sobre la correcta aplicación del secreto estadístico.

Se le atribuye una labor informativa de carácter general sobre toda la labor estadística realizada por los diversos órganos estadísticos a cuyo fin se arbitra un deber de todos los Departamentos Ministeriales de dar cuenta de los proyectos realizados y los problemas suscitados en la ejecución del Plan Estadístico Nacional. Asimismo el Consejo Superior de Estadística puede recabar del INE y, en general de todos los órganos con competencia en materia de estadística los informes que se consideren oportunos para el seguimiento de la actividad estadística desarrollada por cada uno de los intervinientes en el proceso estadístico.

Los otros servicios estadísticos de la Administración del Estado

Entre estos «otros servicios estadísticos del Estado» se encuentran fundamentalmente los servicios estadísticos de los Departamentos Ministeriales, que podrán participar en la elaboración de estadísticas para fines estatales y realizar su propia actividad estadística con sujeción, fundamentalmente, a su propio Plan Departamental y las prescripciones generales de la Ley relativas al secreto estadístico y a la reserva de ley para el establecimiento de la obligación de aportar datos.

Estos servicios estadísticos cumplen, por tanto, dos funciones básicas, por un lado, son los instrumentos sectoriales para la ejecución del Plan Estadístico Nacional en el ámbito sectorial al que se refiere su propia actividad material, y, por otro, el de ejecutar su propia actividad estadística para el cumplimiento de los fines que les están encomendados.

La Ley 12/89 trata de asegurar que los servicios estadísticos departamen-

tales y de los órganos que dependen de éstos gocen de la autonomía necesaria no sólo para poder realizar su función sino también para que en el desarrollo de la misma puedan cumplir los postulados básicos de la misma. Así el artículo 35 establece que «los servicios estadísticos propios de los Ministerios y entidades de ellos dependientes, a los efectos del desarrollo de sus competencias de carácter técnico y de la preservación del secreto estadístico, gozarán de la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa». Se trata de una declaración de contenido ciertamente teórico cuya plasmación efectiva dependerá de las medidas que desarrollen esa denominada «capacidad funcional», término que por lo demás no se corresponde con ninguno previamente acuñado y que, por tanto, permita conocer su contenido de antemano.

Por último y para dejar reseña de la totalidad de la estructura organizativa que la Ley establece es necesario señalar que el artículo 36 de la misma crea la Comisión Interministerial de Estadística, presidida por el Presidente del Instituto Nacional de Estadística y cuya composición y funciones debían desarrollarse reglamentariamente, pero que, en todo caso, debe de considerarse como un órgano de coordinación de la actuación de los diferentes sujetos que intervienen en el proceso estadístico. Su regulación se encuentra en el real Decreto 1036/90 de 27 de julio. ■

Alberto Palomar Olmeda
Profesor asociado de Derecho Administrativo.