

LAS COMPETENCIAS ESTADÍSTICAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MANUEL REBOLLO PUIG

Catedrático de Derecho Administrativo

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Córdoba¹

I. LAS COMPETENCIAS SOBRE ESTADÍSTICA EN LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LA RESERVA AL ESTADO DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA SOBRE «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES».— II. LA COMPETENCIA DEL ESTADO SEGÚN LA LEY 12/1989, DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA. EL SIGNIFICADO ATRIBUIDO A LA «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES»: 1. *Delimitación material*. 2. *Delimitación funcional*. 3. *Recapitulación*.—III. LAS COMPETENCIAS ESTADÍSTICAS AUTÓNOMICAS SEGÚN LA LEY 12/1989: ESTADÍSTICA PARA FINES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.— IV. LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTADÍSTICAS ESTATALES Y AUTÓNOMICAS SEGÚN LA LEY 12/1989.—V. SÍNTESIS DEL SISTEMA INSTAURADO POR LA LEY ESTATAL DE ESTADÍSTICA, CONSECUENCIAS A LAS QUE HA CONDUCTIDO Y VALORACIÓN CRÍTICA: 1. *Síntesis del sistema derivado de la Ley estatal de Estadística*. 2. *Consecuencias de este planteamiento*. 3. *Crítica al sistema*.— VI. FACTORES QUE RECLAMAN OTRA INTERPRETACIÓN DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA MATERIA ESTADÍSTICA.—VII. LA SUPERACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS QUE PARTIÓ LA LEY ESTATAL DE ESTADÍSTICA: LO QUE SE CONTRAPONA A «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES» ES LA «ESTADÍSTICA PARA FINES NO ESTATALES».—VIII. EL SIGNIFICADO DE «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES» Y LA CONSECUENTE DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO: 1. *La «estadística para fines estatales» como estadística para los fines del aparato estatal* stricto sensu. 2. *La exclusión de la estadística destinada a suministrar datos a la sociedad*. 3. *Consecuencia: el Estado sólo tendrá competencia para realizar estadísticas en tanto que ello sirva de alguna manera al correcto ejercicio de sus demás competencias*. 4. *Lo que la competencia estatal sobre estadística añade a los demás títulos competenciales del Estado*. 5. *Límites funcionales a la competencia estadística del Estado*.—IX. LAS COMPETENCIAS AUTÓNOMICAS SOBRE «ESTADÍSTICAS PARA FINES NO ESTATALES»: 1. *Extensión material de la competencia autonómica: límite negativo*. 2. *Principales contenidos positivos de la competencia autonómica*: A) La regulación y ejecución de estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma. B) La regulación y ejecución de estadísticas destinadas a suministrar datos a la sociedad. C) La regulación de la estadística realizada por las Administraciones locales. D) La regulación de las estadísticas realizadas por otras entidades públicas para sus fines propios. E) La regulación de las estadísticas realizadas por sujetos privados para sus propios fines. F) La ejecución, en su caso, de estadísticas para la Unión Europea.—X. PROBLEMAS QUE SUBSISTEN Y FORMA DE ARREGLOS.

RESUMEN

Se analiza primero el sistema de competencias que refleja la Ley 12/1989, de la Función Estadística Pública, y se concluye que permite al Estado y a las Comunidades Autónomas hacer las estadísticas que tengan por conveniente y según las reglas que libremente establezcan. Tras criticar esta solución, se ofrecen las bases para un sistema más racional. Se identifica la expresión constitucional «estadística para fines estatales» con aquella que se realiza para los fines del aparato estatal *stricto sensu*. Con ese presupuesto, la competencia de las Comunidades Autónomas no tiene que quedar constreñida a la estadística para fines autonómicos, sino que puede ser más extensa, si así lo prevén sus Estatutos de Autonomía.

Palabras clave: estadística; distribución de competencias; Constitución; Estatutos de Autonomía.

¹ Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación de la DGI del MEC SEJ 2004-03791/JURI.

ABSTRACT

First of all the system of competences reflected in Law 12/1989 on the Public Statistical Function is analysed and it is concluded that said system allows the State and the Autonomous Regions to compile statistics as they see fit and according to the rules that they freely establish. After criticising this solution, the basic foundations of a more rational system are discussed. The constitutional expression «statistics for State purposes» is identified with what is carried out for State purposes *stricto sensu*. With that premise, the competence of the Autonomous Regions should not be restricted to statistic for autonomous government purposes but should be more extensive, if their Autonomy Statutes so decree.

Key words: statistical; system of competences; Constitution; Autonomy Statutes.

I. LAS COMPETENCIAS SOBRE ESTADÍSTICA EN LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LA RESERVA AL ESTADO DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA SOBRE «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES»

El artículo 149.1 de la Constitución dispone que «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 31.^a Estadística para fines estatales». Por el contrario, el artículo 148.1 de la misma, al enumerar las competencias que podían asumir desde un principio todas las Comunidades Autónomas, no recoge la materia estadística².

Inicial y transitoriamente, lo anterior comportaba consecuencias diferentes para unas y otras Comunidades Autónomas, según el procedimiento por el que se hubieran constituido:

a) Las Comunidades Autónomas que siguieron para su constitución la vía del artículo 151 de la CE o la de la Disposición Transitoria 2.^a o asimilada podían desde el primer momento, si así se estable-

² Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia estadística, vid. José María SOUVIRÓN MORENILLA, «Consideraciones sobre la función estadística pública y su régimen», núm. 134 de esta REVISTA, mayo-agosto 1994, págs. 428-431; Belén MENÉNDEZ BAÑUELOS, «La regulación de la estadística en las Comunidades Autónomas», *Boletín de Economía de Navarra*, núm. 7, 1994, págs. 13-15; e Irene MARÍN ESCUER y Fernando MIKELARENA PEÑA, «Gestión pública, información estadística y organismos estadísticos», *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 1, 1996, págs. 137-143.

Interesa precisar que el objeto de este estudio es la distribución de competencias en estadística como materia autónoma, sin perjuicio de que concretas estadísticas puedan tener consecuencias sobre situaciones o ámbitos jurídicos sujetos a su propio régimen de distribución de competencias y, por este motivo, verse afectadas por ese otro régimen. Algo de ello hay, p. ej., en el supuesto resuelto por la STC 35/1992, de 23 de marzo (ponente: Luis LÓPEZ GUERRA), donde la Generalidad de Cataluña planteaba un conflicto de competencia en relación con el derogado RD 1348/1985, por el que se aprobaba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado, por calificar como básicos determinados preceptos (bases de la ordenación de los seguros privados —art. 149.1.11.^a CE—). Entre estos preceptos, el artículo 54, que versaba sobre la información estadística que podían emplear las entidades aseguradoras para la elaboración de tarifas. Lamentablemente, el TC no tiene que entrar en el fondo del asunto pues, al no constituir dicho carácter básico una consecuencia directa de la regulación legal básica, acoge la impugnación.

cía en sus Estatutos, asumir todas las competencias en materia estadística con el único límite de respetar la competencia estatal del artículo 149.1.31.^a CE.

En este grupo se sitúan las Comunidades de País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra. Todos sus Estatutos atribuyen a la respectiva Comunidad una competencia calificada como «exclusiva» en relación con la estadística. Pero lo hicieron con una fórmula cuyo significado es difícil de desentrañar. Los términos utilizados no son todos exactamente los mismos, pero sí tienen un fondo común. Sirva de ejemplo el Estatuto de Andalucía, cuyo artículo 13 dice que «la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre: ... 34. Estadística para fines de la Comunidad Autónoma»³.

b) Las Comunidades Autónomas que siguieron el cauce ordinario del artículo 143 CE o alguno de los asimilados a éste no podían asumir 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 del artículo 143 CE, 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 149.1.31.^a CE 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. Hoy, transcurridos ampliamente esos cinco años y modificados efectivamente los Estatutos de las Comunidades del artículo 143 CE, las diferencias apuntadas han desaparecido y todas las Comunidades Autónomas tienen el mismo techo de competencias, o sea, el único límite de respetar las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE.

³ Los demás Estatutos de estas Comunidades tienen la siguiente redacción:

- Artículo 10 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: «La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 37. Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias».
- Artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 33. Estadística de interés de la Generalidad»
- Artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia: «En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: ... 6. Estadística para los fines de la Comunidad Autónoma gallega».
- Artículo 44 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: «Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 21. Estadística de interés para Navarra».

Desde un principio, la Comunidad Valenciana y Canarias, por sendas Leyes Orgánicas de transferencias dictadas de conformidad con el artículo 150.2 CE, asumieron competencias superiores a las que les correspondían por sus Estatutos en varias materias, entre ellas la de estadística.

Las demás previeron en sus Estatutos que asumirían en el futuro competencias superiores a las inicialmente posibles en varias materias, entre ellas la de estadística, ya fuera modificando sus Estatutos o por medio de una Ley Orgánica de transferencias del artículo 150.2 CE⁴. En general, preveían asumir competencias «exclusivas» sobre estadística. Pero los de La Rioja, Murcia y Extremadura partían de que al Estado le correspondía la legislación básica sobre estadística y a ellas la legislación de desarrollo y la ejecución⁵. Y el Estatuto de Madrid iba aún más lejos en esta dirección de reconocer al Estado competencias sobre la estadística autonómica, dándole toda la legislación y asumiendo la Comunidad sólo la ejecución⁶. Aunque todo

⁴ Suministra un buen ejemplo el Principado de Asturias. La redacción originaria del artículo 13 de su Estatuto decía:

«1. El Principado de Asturias ejercerá también competencias, en los términos que en el apartado segundo de este artículo se señalan, en las siguientes materias: ...

m) Estadísticas para fines no estatales de carácter público...».

No había contradicción con la Constitución porque inmediatamente se aclaraba que esto no era nada más que un futuro y que la efectividad de la asunción de esa competencia dependía de que se aprobara una modificación del Estatuto o una Ley Orgánica de transferencia. Decía el apartado siguiente del mismo artículo 13:

«2. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior de este artículo se realizará por uno de los siguientes procedimientos:

a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, ... previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo 147.3 de la Constitución.

b) Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución...».

En suma, el Principado podía asumir la competencia si se modificaba su Estatuto o si se aprobaba una Ley Orgánica de transferencia o delegación. O, lo que es lo mismo, que el Estatuto no atribuía inicialmente ninguna competencia en esta materia.

⁵ Por ejemplo, el Estatuto de Extremadura decía:

«Art. 8. En el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de: ...

9. Estadística de la región extremeña para sus propios fines y competencias».

⁶ La redacción originaria del Estatuto de Madrid decía:

«Art. 28. Corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos que establezcan las Leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de

esto es historia de una situación ya superada, tiene interés recordarla porque la Ley estatal 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, se aprobó entonces y está marcada por ese contexto estatutario que es el que explica alguno de sus preceptos, fundamentalmente su artículo 3.2⁷, que hoy ha perdido cualquier sentido.

La situación cambió radicalmente y la evolución del proceso autonómico en lo que a la competencia sobre estadística se refiere tuvo un fundamental punto de inflexión con 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. Esta Ley, dictada de conformidad con el artículo 150.2 de la Constitución, se refería a la estadística con este tenor literal:

«Art. 2. Transferencia de competencias exclusivas

Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...

e) Estadística para fines no estatales».

Las Comunidades no enumeradas en esta Ley son las que ya tenían competencias estadísticas en virtud de sus Estatutos (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra) o de una Ley Orgánica de transferencias anterior (Canarias y Valencia). Así, de hecho, todas las Comunidades Autónomas quedaban equiparadas a estos efectos. Pero nótese, pues después se insistirá en ello, que la expresión que se emplea para atribuir competencias no es la ambigua de «estadística para fines de la Comunidad», sino la más clara y amplia de «estadística para fines no estatales».

Después, lo que se ha hecho ha sido modificar los Estatutos de Autonomía y convertir en competencia autonómica propia y estatutaria lo que durante unos años sólo se ejerció por transferencia o de-

su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias: ...

7. Estadísticas para fines de interés de la Comunidad».

⁷ «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».

legación del Estado. Este proceso no sólo afectó a las Comunidades beneficiarias de la Ley Orgánica 9/1992, sino también a Canarias y Valencia, que también ejercían competencias sobre estadística por una anterior Ley del artículo 150.2 CE. Ahora, en consecuencia, aquellas Leyes de transferencias han perdido toda su virtualidad. Pero han marcado la realidad actual y, por ello, gran parte de los Estatutos vigentes utilizan la misma fórmula de «estadística para fines no estatales», sobre la que las Comunidades asumen la «competencia exclusiva». Así, el artículo 24 del Estatuto de Cantabria, el artículo 8.33 del de La Rioja, el artículo 10.1.25 del de Murcia, el artículo 31.24.^a del Estatuto de Castilla-La Mancha y el artículo 26.1.31 del de Madrid. Todos ellos dan a su respectiva Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre «estadística para fines no estatales». Algunos Estatutos, tanto de las Comunidades del artículo 151 CE como de las del artículo 143 tras su reforma, no utilizan esa expresión, sino la ya vista de «estadística para fines de la Comunidad», que es también la que, ya en 1995, emplearon los Estatutos de Ceuta y Melilla: «estadística para fines de la Ciudad».

En cualquier caso, lo verdaderamente capital para la distribución de competencias en esta materia es acotar lo que se entienda por «estadística para fines estatales» en el conjunto de la actividad estadística. Es ésta la única referencia constitucional, que delimita, por tanto, la competencia que necesariamente ha de corresponder al Estado y que, a la postre, debe dar una cierta uniformidad a las diversas fórmulas utilizadas por los Estatutos.

II. LA COMPETENCIA DEL ESTADO SEGÚN LA LEY 12/1989, DE LA FUNCIÓN ESTADÍSTICA PÚBLICA. EL SIGNIFICADO ATRIBUIDO A LA «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES»

1. *Delimitación material*

El propio legislador estatal, mediante la aprobación de la Ley 12/1989, de 9 de agosto, de la Función Estadística Pública, asumió la tarea de delimitar el concepto de «estadística para fines estatales». Y no sólo eso, sino que, con ese pretexto, hizo una completa construcción de la distribución de competencias en la materia. Es discutible la legitimidad constitucional de una simple Ley estatal para arrogarse tal función, pues el Tribunal Constitucional lo ha rechazado en varias ocasiones, sobre todo cuando ello afecta a la articulación del Estado de las Autonomías (SSTC 5/1983 y 214/1989). Pero aceptemos como hipótesis esta arriesgada operación de la Ley de Es-

tadística y centrémonos en la forma y contenido de su delimitación de la «estadística para fines estatales» y del reparto de competencias que resulta de ello. Es extremadamente sencilla, por no decir simple o simplista.

Según esta Ley, estadísticas para fines estatales son todas aquellas que el Gobierno de la Nación decide incluir en el Plan Estadístico Nacional (en lo sucesivo, PEN), así como cualesquiera otras que el mismo Gobierno decida realizar por razones de urgencia sin más requisito que declararlo formalmente y contar con consignación presupuestaria. Así se desprende inequívocamente del artículo 9.1 en relación con el artículo 8^o. Este concepto se completa con la aclaración de que pueden ser estadísticas para fines estatales las que tengan «cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico», o sea, incluso las que se circunscriban al ámbito exacto de una Comunidad Autónoma y se refieran a realidades sociales objeto de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En definitiva, según esta Ley, es estadística para fines estatales cualquiera que el Estado desee realizar. El hecho de que haya de declararlo el Gobierno mediante Real Decreto —ya sea en el PEN, ya sea al margen de él— es un mero requisito formal que no altera un ápice lo dicho.

Esta definición de estadística para fines estatales, puesta en relación con el artículo 149.1.31.^a CE, conduce a concluir que la competencia del Estado en materia de estadística es tan amplia como el Estado —a través del Gobierno— decida que sea.

Por increíble que resulte, no sólo no hay ninguna exageración en lo afirmado, que se deduce fácil y meridianamente del articulado de la Ley, sino que, además, la propia Ley lo confiesa abiertamente en su Exposición de Motivos. Parte ésta de afirmar sin rebozo que «la clave para interpretar este precepto (se refiere al artículo 149.1.31.^a CE) viene dada por el dato de que la Constitución no fija límites ma-

⁸ Por distintas razones, el concepto sufre todavía alguna ampliación:

1.^a Cuando la Ley de Estadística atribuye a los servicios estadísticos de los Ministerios «la formulación de Planes Estadísticos Sectoriales en materias propias de su Departamento» (art. 33), no parece necesaria ni siquiera la aprobación por Real Decreto.

2.^a En la práctica, hasta los programas estadísticos anuales tienen similar virtualidad. Aunque según la Ley de Estadística sólo son ejecución de las previsiones del PEN, ocurre que el propio PEN 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». De modo que, sin que el PEN las incluya y sin las razones de urgencia habilitantes, el Gobierno puede cada año decidir su realización.

Pero no será necesario adentrarnos en estas desviaciones del esquema general de la Ley de Estadística y nos bastará permanecer en la ortodoxia de su sistema general.

teriales específicos a la actividad estadística del Estado». Y ya, con premisa tan sorprendente, no puede extrañar que declare que «el ámbito material al que pueden extenderse las estadísticas [estatales] es ... potencialmente ilimitado». Por eso, no tiene empacho en reconocer de inmediato que «se ha preferido usar la solución consistente en establecer que estadísticas para fines estatales son todas aquellas que el Estado acuerde sin más límites que el formal de incluirlas en el PEN o aprobarlas, con tal condición, en un Real Decreto».

Basta una superficial lectura de los Planes Estadísticos Nacionales para comprobar que, en efecto, el Estado hace cuantas estadísticas tiene por convenientes. En el actualmente vigente (PEN 2005-2008, aprobado por RD 1911/2004, de 17 de septiembre), no hay que esforzarse para, entre su larga lista de operaciones estadísticas proyectadas, encontrar muchas referidas a materias que son competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas y, en todo caso, sin la más mínima motivación sobre los fines estatales que supuestamente las justifican. A cambio, en el preámbulo de este Plan se declara sin ambages: «Por estar incluidas en el PEN, todas ellas tienen la consideración de estadísticas para fines estatales». No se trata de una errata —si acaso, de un error de fondo—, sino que se dice lo que se pretende decir y lo que reitera con menor expresividad el artículo 2.1 del Real Decreto aprobatorio. Lo cierto es que en este PEN, como en los anteriores, hay diversas consideraciones sobre las razones de las estadísticas proyectadas, pero ni una sola que aluda a los «fines estatales» que amparen su inclusión y la consecuente competencia estatal. No aparece tal tipo de justificación porque ni en muchos casos existe realmente ningún fin estatal ni el Estado entiende que deba existir.

En cualquier caso —y éste es un aspecto sobre el que ya conviene reparar—, los fines estatales, según la Ley de Estadística y los PEN, no se establecen sólo en función de las necesidades de los órganos estatales ni se trata de que hayan de ser éstos siempre sus primeros y principales destinatarios. Eso es únicamente parte de lo que justifica las estadísticas estatales. El PEN actual lo reconoce como uno de los objetivos: «el suministro al Estado, a la Unión Europea (UE) y a las instituciones de la información estadística necesaria, a los niveles geográficos adecuados y con la puntualidad precisa, para el seguimiento y evaluación de las políticas aplicadas». Pero, junto a ése, aparece este otro objetivo (Anexo I, punto 3): «La difusión de la información estadística al público en general, a las empresas y al conjunto de actores económicos y sociales para fundamentar sus decisiones». O sea, que, además del objetivo de servir al Estado —y en su caso a la UE y a las instituciones— para seguir, evaluar y eventual-

mente formular o reformular sus políticas, hay otro claramente distinto, que también asume el Estado, de ofrecer información estadística al público en general. Y para conseguirlo no habrá sólo comunicación con los órganos estatales para que expresen sus necesidades estadísticas, sino también «diálogo permanente y abierto entre los productores y los usuarios de las estadísticas en los foros apropiados». En suma, para esta Ley 12/1989, los fines estatales no son los fines de los órganos estatales ni guardan relación necesaria con sus otras actividades, con las políticas y competencias que les correspondan. En conclusión, para la Ley de Estadística y los PEN, también son estadísticas para fines estatales las que el Estado decida ofrecer a la sociedad en general y, por eso y con esa única finalidad, se incluyan en los PEN. Todo lo cual no hace sino confirmar cómo se llevan las premisas de las que se parte hasta sus últimas consecuencias y cómo realmente se consagra una competencia estatal absolutamente ilimitada sin la más mínima restricción material.

Esta competencia estatal todavía se completa con la previsión del artículo 45.2, según el cual «las estadísticas cuya realización resulte obligatoria por exigencia de la normativa comunitaria europea quedarán incluidas automáticamente en el PEN». Esto es, que la competencia estatal se extiende a las estadísticas para fines comunitarios. Pero es que, con el planteamiento de esta Ley, la competencia del Estado para realizar las estadísticas comunitarias no es más que el corolario elemental e inevitable. Si se parte de que la competencia estadística del Estado es ilimitada, pocas objeciones cabe hacer a la competencia del Estado respecto a las estadísticas comunitarias. El Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones, con una jurisprudencia ya bien asentada, que corresponde la ejecución del Derecho comunitario al Estado o a las Comunidades Autónomas según quien tenga las competencias sobre la materia en cuestión, y sin que el hecho mismo de tratarse de la ejecución del Derecho comunitario altere las reglas generales. Pero si en materia estadística se acepta que el Estado tiene competencia para hacerlo todo, también la tiene, evidentemente, para las estadísticas comunitarias.

2. *Delimitación funcional*

Delimitado así el concepto de estadística para fines estatales —es sólo una forma de hablar porque, como se ha visto, no hay ninguna delimitación— y, en consecuencia, el ámbito material de la competencia estatal, su delimitación funcional no ofrece dificultad: sobre las estadísticas que decida realizar el Estado, el propio Estado tiene to-

das las competencias, desde su regulación, que aborda la propia Ley de Estadística, hasta la última labor de ejecución. De nuevo, la Exposición de Motivos de la Ley estatal es diáfana y reveladora: «Desde el punto de vista funcional, tampoco el artículo 149.1 limita la actividad del Estado a la regulación, planificación, etcétera, sino que le permite llevar a término las operaciones estadísticas que atañen a sus fines de principio a fin». El articulado de la Ley es fiel reflejo de esta declaración general, de modo que confía a la Administración del Estado desde la recogida de datos hasta la difusión, incluido el suministro de datos a usuarios concretos con percepción de precio (art. 21.3).

3. *Recapitulación*

En definitiva, según la Ley 12/1989, el Estado puede abordar la realización de cualesquiera estadísticas y regularlas y ejecutarlas de principio a fin. O, dicho de otra forma, pese a la existencia de Comunidades Autónomas con competencias en materia de estadística, el Estado no ha perdido ninguna.

III. LAS COMPETENCIAS ESTADÍSTICAS AUTONÓMICAS SEGÚN LA LEY 12/1989: ESTADÍSTICA PARA FINES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Con la conclusión expuesta, surge inmediata e inevitablemente la pregunta de en qué consiste la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre estadística. La respuesta de la Ley 12/1989 es sencilla: también las Comunidades Autónomas pueden hacer las estadísticas que tengan por conveniente, y regularlas y ejecutarlas en su totalidad. Veamos cómo llega a ese resultado.

La Ley de Estadística, en todo momento, parte de que a las Comunidades Autónomas les corresponden las «estadísticas para fines de las Comunidades Autónomas», como expresamente dice su artículo 3.2. En otras ocasiones habla de «estadísticas de interés exclusivamente autonómico» (art. 5.2) o de «estadísticas de interés autonómico» (art. 41.4), etc. Pero todas estas expresiones tienen el mismo significado y en ningún caso esta Ley habla de «estadísticas para fines no estatales». No lo hace porque se aprobó antes de que la ya mencionada Ley Orgánica de transferencias generalizase esa fórmula, e incluso cuando muchas Comunidades Autónomas no contaban con ninguna competencia en la materia y cuando algunas de ellas sólo preveían asumir competencias de desarrollo normativo o

sólo de mera ejecución. Este dato de que la Ley 12/1989 se aprobó en un contexto de distribución de competencias muy diferente del actual debe retenerse. En este momento sirve para comprender que no maneja la idea de que lo que se ha generalizado como contrapuesto a la estadística para fines estatales es la estadística para fines no estatales. En su lugar, por simetría con la competencia estatal, identifica la competencia autonómica en la materia con la estadística para fines de cada Comunidad Autónoma.

Pero, aun así, y por esa misma simetría con la competencia del Estado sobre «estadísticas para fines estatales», se ve obligada a darle igual amplitud y, por ende, a afirmar que esta competencia autonómica es materialmente ilimitada y funcionalmente plena. Dicho más concretamente: para la Ley de Estadística, las Comunidades Autónomas pueden realizar también toda clase de estadísticas, incluso sobre materias no relacionadas con sus otras competencias, y pueden, además, regularlas, establecer los criterios técnicos que estimen más convenientes y, desde luego, ejecutarlas en todas sus fases.

También a este respecto, la Ley de Estadística es clara y reconoce paladinamente la situación a la que conduce su diseño. Así, 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». Consecuentemente, «las competencias estatales y autonómicas se solapan» y «no cabe ofrecer a priori criterios materiales para demarcar qué estadísticas pueden ser para fines estatales o para fines autonómicos». Si esto parece que es la negación misma de una distribución de competencias, la Ley lo acepta como normal, incluso —parece— como si fuese inevitable: «Consecuencia de ello es que la mayor o menor amplitud de la actividad estadística que el Estado desarrolle no delimita, ensanchándola o reduciéndola, la competencia de las Comunidades Autónomas, que no queda condicionada, como es lógico (*¡sic!*), por las circunstancias de que sean muchas o no las estadísticas declaradas de interés estatal». Como se ve, y al igual que hacía con el Estado, esta Ley en ningún caso apunta o insinúa siquiera la conexión entre las estadísticas que corresponden a las Comunidades Autónomas y las materias sobre las que éstas tienen competencias. Lejos de ello, se acepta que pueden realizar cualquier estadística que, por la razón que sea, consideren de interés.

En conclusión, una competencia material ilimitada que se completa, como en el caso del Estado, con una competencia funcionalmente plena. De modo que no es sólo que las Comunidades Autónomas puedan realizar cualquier estadística, sino que pueden regular

esa actividad y ejecutarla sin que la legislación estatal la condicione de ninguna forma.

Consiguientemente, el Estado no tiene ninguna competencia sobre esta actividad estadística autonómica. Muestra de ello es que, en efecto, la Ley 12/1989 no la regula en absoluto. A este respecto, dicha Ley presenta en algún punto mayor oscuridad. Pero la conclusión que finalmente se obtiene es que tal Ley regula exclusivamente la actividad estadística estatal y no la autonómica. Lo expresa meridianamente su artículo 1: «Es objeto de la presente Ley la regulación de la función estadística para fines estatales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31 de la Constitución». Y lo confirma el más concreto y descriptivo artículo 2: «La presente Ley regula la planificación y elaboración de estadísticas para fines estatales desarrolladas por la Administración del Estado y las entidades de ella dependientes; la organización de sus servicios estadísticos y sus relaciones en materia de estadística con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, así como con la Comunidad Europea y los organismos internacionales». O sea, todo lo que se refiere a la actividad estadística del Estado y nada de la actividad estadística de las Comunidades Autónomas. Si acaso, hay algunas matizaciones y declaraciones confusas que no alcanzan a desvirtuar lo afirmado. Además, esta misma idea es la que, aunque con una fórmula de difícil interpretación, queda plasmada en la Exposición de Motivos: «La Ley contiene principios que, ciertamente, son aplicables preferentemente en todo el territorio del Estado... Pero más allá de esos principios, *se limita a regular la estadística para fines estatales*». Y siendo ello así, es obvio que han de ser las Comunidades Autónomas las que regulen en su totalidad su propia actividad estadística.

IV. LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTADÍSTICAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SEGÚN LA LEY 12/1989

La Ley 12/1989 conduce a que el Estado y cada Comunidad Autónoma pueden 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. Pues ni el Estado tiene que confiar la ejecución de sus estadísticas a las Comunidades Autónomas ni tiene que servirse de los datos que ya tengan éstas, ni, a la inversa, éstas encuentran ningún límite en la actividad estadística estatal. Además, la Ley 12/1989 parte de que el Estado no sólo no tiene competencia para legislar sobre la actividad estadística autonómica, y ni siquiera para

establecer las bases de la ordenación de la materia, sino que tampoco tiene competencias de coordinación ni de planificación general. El denominado Plan Estadístico Nacional —que, en realidad, ni siquiera merecería en propiedad ese nombre— no cumple esa función, pues es sólo un Plan de la actividad estadística del Estado o, acaso, sólo de la Administración del Estado, ya que hasta el Consejo General del Poder Judicial despliega una actividad de estadística judicial al margen de tal Plan, aunque también participa en él.

De nuevo, la Exposición de Motivos de la Ley estatal sirve para demostrarlo cuando 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», pues —añade al comprobar que no se ha conferido al Estado una competencia de planificación o de coordinación— «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». Se forman, así, dos sistemas estadísticos paralelos, no sólo en el sentido de correspondientes o semejantes, sino en el de que, por más que se desarrollen, no tienden a encontrarse.

A cambio, lo único que ofrece la Ley 12/1989 son simples mecanismos de coordinación y cooperación absolutamente voluntarios⁹. La creación del Comité Interterritorial de Estadística¹⁰, los conve-

⁹ J. M. SOUVIRÓN MORENILLA también destaca que la Ley 12/1989 «ha obviado la construcción de un sistema estadístico nacional integrado a partir de determinaciones imperativas», pero advierte de la posibilidad, a falta de cooperación, de que el Estado proceda a una «aplicación extensiva de la legislación estatal y del campo funcional de los servicios estadísticos del Estado, que éste podría articular a partir de la maniobrabilidad formal de que dispone para connotar como de “finalidad estatal” cualquier estadística que pretenda llevar a cabo, [lo que] podría operar en la práctica como auténtica técnica subsidiaria al respecto» («Consideraciones sobre la función estadística...», *op. cit.*, pág. 431).

Al respecto, vid. también Andrés TORRE SERRANO, que, siguiendo en su mayor parte el esquema y redacción del artículo de SOUVIRÓN MORENILLA, se muestra especialmente crítico con este sistema de integración, basado casi exclusivamente en la coordinación, entre los servicios estadísticos del Estado y de las Comunidades Autónomas («La Administración estadística: principios de orden técnico», *Actualidad Administrativa*, 2000-1, Doctrina, XXVII, págs. 523 ss.). Igualmente, Carmelo DÍAZ MARZO concluye, mas reconociendo las dificultades jurídicas que ello plantea, que «el problema práctico de articulación real de los planes y programas estadísticos de las distintas administraciones es todavía un problema a resolver. Deberían buscarse las soluciones para establecer un sistema objetivo de condiciones técnicas y jurídicas que permitiesen el encaje de las estadísticas de los diversos niveles administrativos con criterios más transparentes y efectivos que la voluntad de entendimiento de los agentes estadísticos» («Las leyes de estadística: necesidad o capricho», *Boletín de Economía de Navarra*, núm. 7, 1994, pág. 65).

¹⁰ Este Comité está integrado por un representante de los servicios estadísticos que se hayan constituido en cada una de las Comunidades Autónomas y el número de representantes del Instituto Nacional de Estadística y de los servicios estadísticos de los Departamentos ministeriales que reglamentariamente se determine (vid. Disposición Adicional del Real Decreto 1036/1990, de 27 de julio, que regula la naturaleza, funciones, composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Estadística, y modificaciones posteriores). La Ley de Estadística lo configura como un órgano de coordinación

nios y otro tipo de acuerdos consensuados, junto con la simple auto-restricción de cada parte al desarrollar su actividad estadística, son los cauces para conseguir que la falta de un verdadero sistema estadístico general se convierta en una fuente inagotable de disfunciones, duplicidades, lagunas, excesivo gasto público, ineficiencias y carga estéril para los sujetos obligados a suministrar datos. No nos detendremos aquí en exponer esos mecanismos de coordinación y colaboración. Para nuestro propósito, basta con afirmar que sólo se basan en la buena voluntad de las partes. Por decirlo con los términos habituales en este sector, «evitar la duplicación innecesaria de las operaciones de recogida de datos o cualesquiera otras» (art. 6) o incluso de estadísticas completas, hacer factible la comparabilidad de las realizadas —comparabilidad sin la cual pierden gran parte de su utilidad y sentido—, evitar la carga de respuesta de las unidades informantes y la duplicidad de gasto será, en su caso, fruto de la libérrima voluntad de consenso y acuerdo de las partes¹¹.

V. SÍNTESIS DEL SISTEMA INSTAURADO POR LA LEY ESTATAL DE ESTADÍSTICA, CONSECUENCIAS A LAS QUE HA CONDUCTIDO Y VALORACIÓN CRÍTICA

1. *Síntesis del sistema derivado de la Ley estatal de Estadística*

Conforme a lo expuesto, la situación consagrada por la Ley de Estadística del Estado se sintetiza muy fácilmente:

1.º El Estado puede hacer las estadísticas que quiera, regularlas y es, así mismo, competente para su ejecución en todas sus fases, desde la recogida de datos hasta la difusión.

2.º El Estado no tiene ninguna competencia sobre la actividad estadística de las Comunidades Autónomas, ni siquiera de planificación o de coordinación.

3.º Las Comunidades Autónomas, en relación con su ámbito territorial, pueden hacer las estadísticas que quieran, regularlas como juzguen conveniente y ejecutarlas en todas sus fases.

4.º No hay nada similar a un sistema estadístico nacional y

voluntaria y no como un órgano de cooperación en sentido estricto, que tuviera atribuidas funciones de resolución o vinculantes.

¹¹ Bien es cierto que en una materia que presenta cierta similitud con la ahora comentada, la cartografía, el Tribunal Constitucional ha reconocido genéricamente una competencia estatal de carácter normativo «que garantice la unidad técnica y la coordinación» (STC 76/1984, de 29 de junio, ponente: F. TOMÁS Y VALIENTE, FJ 3.º). No obstante, debe tenerse en cuenta que la cartografía carece de una mención expresa como la estadística en el artículo 149 CE.

nada impide que Estado y Comunidades Autónomas hagan incluso las mismas estadísticas.

5.º No obstante, la coordinación y cooperación voluntarias pueden evitar las disfunciones.

2. Consecuencias de este planteamiento

Todo esto ha tenido las consecuencias legislativas, orgánicas y operativas que cabía esperar.

Por lo que se refiere a las primeras, la mayoría de las Comunidades Autónomas han aprobado su Ley estadística¹² y cada una de ellas regula por completo la actividad estadística de su competencia con entera libertad, sin que haya de someterse a bases estatales. En general, son muy similares entre sí y, a su vez, parecidas a la estatal, pero cada una de ellas es completa y forma y conforma un sistema estadístico propio.

Por lo que se refiere a las consecuencias orgánicas, todo esto ha supuesto una multiplicación organizativa, lógica en el Estado de las Autonomías, pero sin que el Estado reduzca un ápice la suya, lo que resulta insólito. Como el Estado no ha perdido ninguna competencia, no es sólo que subsistan en los diferentes Ministerios y en muchas entidades públicas unidades estadísticas para la elaboración de las propias de sus respectivas competencias¹³, sino que el Instituto Nacional de Estadística (INE), lejos de sufrir alguna reducción, ha experimentado su mayor expansión. No ha habido, desde luego, en este sector

¹² Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística del País Vasco; Ley 9/1988, de 19 de julio, de Estadística de Galicia (modificada por la Ley 7/1993, de 24 de mayo); Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (modificada por la Ley 8/2002, de 17 de diciembre); Ley 5/1990, de 7 de junio, de Estadística de la Comunidad Valenciana; Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid; Ley 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra; Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña (modificada por la Ley 23/2003, de 4 de julio, y que deroga a la Ley 14/1987, de 9 de julio, de Estadística de Cataluña); Ley 7/2000, de 11 de julio, de Estadística de Castilla y León; Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadística de las Islas Baleares; Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha; Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia; Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 2/2005, de 1 de marzo, de Estadística de La Rioja; y Ley 4/2005, de 5 de octubre, de Estadística de Cantabria, que deroga la Ley 3/1990, de Estadística.

Una extensa exposición comparativa de las primeras leyes autonómicas aprobadas, así como de sus organismos estadísticos, en Belén MENÉNDEZ BAÑUELOS, «La regulación de la estadística...», *op. cit.*, págs. 15-60; vid. también Vicenta GARCÍA PÉREZ y Andrés GALERA GUTIÉRREZ, «Estudio comparativo de las leyes autonómicas en materia estadística», *Cuadernos de Economía Murciana*, núm. 11, 1995, págs. 97-120.

¹³ Por ejemplo, el artículo 7.5.f) de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, atribuye a este ente la función de «elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de la información estadística necesaria para el cumplimiento de las funciones del SEBC».

transferencias de servicios, personal o bienes ni, naturalmente, de medios financieros. El INE no sólo conserva intacta y potenciada su organización central, sino la periférica. En nada le ha afectado la reestructuración de la Administración periférica del Estado, ni la integración de servicios en las Delegaciones o en las Subdelegaciones del Gobierno, y ni siquiera las menos ambiciosas reglas de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado para servicios periféricos no integrados. Simplemente, en virtud de su Estatuto (art. 10), conserva Delegaciones propias en todas las provincias, más Ceuta y Melilla, con dependencia funcional de la Presidencia del INE. El RD 508/2001, de 11 de mayo, aprobatorio del Estatuto, es muy significativo: sólo se refiere a la necesidad social cada vez mayor de más y mejores estadísticas y, como si sólo pudiera satisfacerla el Estado y como si las Comunidades Autónomas no tuvieran competencias en la materia, configura al INE como el encargado de cubrir esa necesidad social, que nada tiene que ver con las necesidades de los órganos estatales para formular y seguir sus políticas.

Y lo mismo han hecho las Comunidades Autónomas que, sin transferencia estatal de medios de ningún género, han instaurado de nueva planta sus servicios estadísticos propios, generalmente con la creación en su Ley de Estadística de un Instituto propio¹⁴ y, además, con servicios estadísticos en cada una de sus Consejerías y entidades públicas¹⁵.

3. *Crítica al sistema*

Forzoso es reconocer que la peculiar construcción a que la Ley 12/1989 ha dado lugar presenta algunas ventajas. Fundamen-

¹⁴ El Instituto de Estadística de Andalucía, el Instituto Valenciano de Estadística (Ley 2/1998, de 17 de mayo, de creación), el Instituto Canario de Estadística, el Instituto Gallego de Estadística, el Instituto Vasco de Estadística, el Instituto de Estadística de Cataluña, el Instituto de Estadística de Navarra, el Instituto Aragonés de Estadística (Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de creación y funcionamiento), el Instituto Cántabro de Estadística (Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas —derogada por la reciente Ley 4/2005, de Estadística—), el Servicio de Estadística de la Consejería de Hacienda y Economía del Principado de Asturias (Decreto 135/1984, de 29 de noviembre), la Dirección General de Estadística de la Comunidad de Castilla y León, el Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha, el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, el Instituto Estadístico de La Rioja, el Centro Regional de Estadística de Murcia, el Instituto de Estadística de las Islas Baleares y la Dirección General de Estadística de la Consejería de Economía de la Junta de Extremadura. Muchos de estos entes son organismos autónomos; otros, incluso a pesar de su denominación, son meros órganos administrativos, aunque generalmente con una cierta autonomía funcional. A esta organización deben añadirse los órganos consultivos o de asesoramiento en materia de estadística que han creado prácticamente todas las Comunidades Autónomas mencionadas.

¹⁵ Vid., como muestra, el reciente Decreto vasco 48/2005, de 8 de marzo, por el que se crea el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Hacienda y Administración Pública y se establece su organización y funcionamiento.

talmente, la de su sencillez y baja conflictividad porque, efectivamente, si el Estado y las Comunidades Autónomas pueden hacer las estadísticas que tengan por conveniente y hacerlas según las reglas que estimen oportunas, todo está claro y es casi imposible imaginar conflictos de competencias. Simultáneamente, satisface, por un lado, el afán del Estado de mantener al máximo sus competencias y su organización y, por otro, las aspiraciones de autogobierno de las Comunidades, que pueden legislar en esta materia a su antojo y desplegar la organización y la actividad administrativa que deseen. Quizá es posible que estas ventajas sean lo único que se haya buscado y que hasta permitan encontrar algún defensor de tan singular sistema que logra lo que parece imposible: que las Comunidades Autónomas tengan todas las competencias sin que el Estado pierda ninguna.

Pero esta solución sencilla hasta la simpleza y poco conflictiva tiene el obvio inconveniente de resultar cara, ineficiente e injustificadamente gravosa para los ciudadanos y empresas, ya no sólo como contribuyentes, sino como suministradores de datos. Conduce, naturalmente, a disfunciones y a aumentar los deberes de los sujetos privados, incluso a las restricciones de sus derechos fundamentales. Es un obstáculo grave para un óptimo desenvolvimiento de la estadística oficial y del servicio fundamental que está llamada a prestar. Si todos estos defectos, que desde luego no quedan compensados por las ventajas, no llegan a materializarse hasta sus últimas consecuencias será sólo porque los convenios y acuerdos voluntarios suplan las carencias de estas previsiones y palién su consustancial imperfección. Sin esa buena voluntad, el sistema, si es que merece ese nombre, mostrará sus graves anomalías y hasta su absurdidad. Ni esto es pura especulación ni tales peligros están completamente desterrados en la actualidad, ni cabe descartarlos para el futuro.

VI. FACTORES QUE RECLAMAN OTRA INTERPRETACIÓN DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA MATERIA ESTADÍSTICA

Llegados a este punto, hay que cuestionar si lo establecido por la Constitución o, más exactamente, por el bloque de la constitucionalidad conduce irremediabilmente a la situación actual, tal y como parecen aceptar la Ley 12/1989 y las propias Leyes autonómicas, que comparten esa misma concepción. Entendemos que hay muchos factores que orientan en sentido contrario, esto es, que justifican decididamente la realización de esfuerzos hermenéuticos que apoyen otra solución:

a) La situación a la que conduce la solución diseñada por la legislación vigente es única en el conjunto del bloque de la constitucionalidad, pues no existe ninguna otra materia en la que el Estado ostente competencias ilimitadas que se solapan por completo con otras igualmente ilimitadas de las Comunidades Autónomas¹⁶. Y ello, además, para construir un sistema esencialmente inadecuado a los principios constitucionales de coordinación y eficacia (art. 103.1) y a los «criterios de eficiencia y economía» que deben presidir el gasto público (art. 31.2).

b) Aunque se admita como hipótesis de trabajo —como ya se dijo más arriba— que la Ley estatal de la Función Estadística Pública pueda realizar una cierta interpretación de lo que se entienda por «estadística para fines estatales», contraviene claramente nuestro sistema de distribución de competencias el hecho de que el criterio material establecido por la Constitución se haya transformado en un mero criterio formal (son estadísticas para fines estatales aquellas que el Estado decide que lo son mediante su inclusión en el Plan Estadístico Nacional), donde parece además que el Estado puede decidir libremente, convirtiéndose de esta manera en juez y parte en la delimitación de sus propias competencias.

Puede que el concepto «estadística para fines estatales» sea difícil de precisar o definir, pero eso nunca puede significar que quede en manos del Estado su propia delimitación. Ese sistema va contra la base misma del régimen constitucional de distribución de competencias y representa su negación: la norma estatal no puede ser, al mismo tiempo, canon de su propia constitucionalidad. Desde un punto de vista metodológico, la resolución del régimen de distribución de competencias sobre una determinada materia debe buscarse necesariamente en el bloque de la constitucionalidad, pero no fuera de él. Lo que sea «estadística para fines estatales» debe deducirse del propio bloque de la constitucionalidad —así se hará en los siguientes apartados—, y nunca de que algo se incluya o no en un determinado Plan.

c) También genera resistencia un sistema en el que, a fuer de exactos, no hay distribución de competencias, puesto que no se distribuyen, sino que se acumulan. Ni siquiera es que sean competencias indistintas, alternativas o concurrentes. Porque lo que con esas u otras denominaciones se acepta eventualmente es que una misma actividad la puedan realizar dos entidades o dos órganos en principio, o que uno

¹⁶ Si acaso, lo más próximo sería la cultura, aunque los instrumentos públicos de intervención en esta materia, generalmente prestacionales o de fomento, son bien distintos a los propios de la estadística.

pueda realizarla si no la acomete el otro, pero no que efectivamente los dos puedan realizar lo mismo, incluso en el caso de que el otro ya lo haya hecho o proyecte hacerlo. Pero lo que admite y consagra como normal la Ley 12/1989 es que Estado y Comunidades Autónomas puedan realizar y realicen realmente las mismas actividades estadísticas.

Esta Ley —como las autonómicas que siguen su planteamiento— parece tratar a la estadística no como una verdadera competencia pública, sino como si fuera algo similar a una mera capacidad, como la que pudiera tener un sujeto privado, para realizar una simple actividad material y técnica, capacidad privada que, naturalmente, no impide que la tenga cualquier otro en la misma medida. Da la impresión de que aborda esta actividad pública como si fuera otra cualquier actividad que, sin ser verdadera función pública con ejercicio de auténticas potestades sobre los ciudadanos, facilitase el conocimiento de la realidad igual que pudiera conseguirse, si se permite el ejemplo, haciendo fotos o mapas¹⁷. O, por servirse de una actividad algo más próxima, como si fuera igual a las simples encuestas, sondeos o estudios de opinión que no generan ninguna obligación para los ciudadanos. A ese respecto, hay que desterrar cualquier equívoco. No es sólo que las Leyes sobre estadística distingan esta actividad pública de la de realizar encuestas de opinión, que suelen excluir expresamente de su ámbito¹⁸. Es que, en cualquier caso, son actividades esencialmente diferentes, pues la estadística pública comporta verdaderas potestades sobre los ciudadanos y severas limitaciones para ellos, afectando incluso a derechos fundamentales y a la protección de datos de carácter personal. Como dice la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, la estadística es «una actividad compleja, en la que confluyen derechos y obligaciones, cautelas e infracciones, requerimientos de ordenación y planificación, etc.». Una prueba concluyente es que todas las Leyes estadísticas contienen un específico régimen sancionador; no sólo ni fundamentalmente para las infracciones cometidas por funcionarios y personal al servicio de la Administración estadística, sino primordialmente para las que perpetren los sujetos privados en simple relación de sujeción general por incumplir o cumplir tardía o defectuosamente sus deberes de colaboración.

¹⁷ A este respecto, resulta de interés la mencionada STC 76/1984, que, a propósito de la actividad cartográfica, destaca «su carácter instrumental en relación con múltiples actividades de los particulares y respecto a también numerosas actividades de las Administraciones Públicas». Y añade: «no es necesaria la titularidad de una competencia específica para que un Ente incardinado en alguna Administración Pública, estatal o comunitaria, pueda realizar una actividad cartográfica» (FJ 1.º).

¹⁸ V. gr., artículo 3.b) de la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de Canarias. La única excepción es la Ley catalana —tras la modificación introducida por Ley 23/2003, de 4 de julio—, que, pese a todo, diferencia sus respectivos regímenes jurídicos.

Con tales características de repercusión en la esfera jurídica de los ciudadanos, con deberes para ellos, con potestades administrativas para imponerles conductas y para exigirselas coactivamente y con sanciones que respaldan represivamente todo ese régimen exorbitante, no cabe de ninguna de las maneras tratar la estadística pública como si en ella se ejerciera una simple capacidad que pueden tener todos los entes públicos para todo, incluso para hacer exactamente lo mismo. Es, muy al contrario, una auténtica competencia pública que, como tal, da la medida en que cada cual puede ejercer unas potestades públicas, sin que sea admisible que se puedan duplicar las actuaciones y, por ende, las restricciones y los sometimientos para los ciudadanos.

d) Igualmente, no es argumento que deba infravalorarse el dato de que el Derecho comparado ofrezca realidades muy distantes de las que aquí se han consolidado con la Ley 12/1989 y las Leyes autonómicas obedientes a los mismos postulados. No es ocasión, al hilo de estas reflexiones, de exponer ampliamente las soluciones de otros ordenamientos, incluido el Derecho comunitario¹⁹. Pero al menos sí resulta oportuno destacar que en todos los casos se ha aspirado y se ha consagrado un sistema más integrado y armonioso entre las distintas entidades con competencias estadísticas. Como muestra expondremos, aunque sea brevemente, las grandes líneas del sistema estadístico italiano y alemán —Estados con una estructura descentralizada del poder que permite la comparación—:

— En Italia, el artículo 117.r) de la Constitución atribuye al Estado una competencia legislativa exclusiva en la materia de «coordinación estadística». Sobre esta base, el Estado ha aprobado una Ley que instaura el denominado «Sistema Estadístico Nacional» (SISTAN)²⁰, en el que se integran no sólo las estadísticas estatales, sino también las regio-

¹⁹ Resulta llamativo que la Unión Europea —que no es un Estado— goce de un sistema estadístico más integrado que el español. El marco normativo horizontal del Sistema Estadístico Europeo está constituido por el artículo 285 TCE; el Reglamento (CE) 322/1997, del Consejo, de 17 de febrero, sobre la estadística comunitaria; y la Decisión 97/281/CE, de la Comisión, de 21 de abril, sobre la función de Eurostat en la producción de estadísticas comunitarias. Las instituciones comunitarias aprueban el programa estadístico comunitario y elaboran metodologías comunes, a través de actos jurídicos vinculantes para los sistemas nacionales estadísticos de los Estados miembros, que son, como regla general, los encargados de ejecutar las estadísticas incluidas en el mencionado programa. Sobre el procedimiento para la adopción de un acto jurídico comunitario en el campo de la estadística, vid. Yolanda GÓMEZ MENCHÓN y José L. CERVERA FERRI, «Estadística y Derecho comunitario», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214, julio-agosto 2001, págs. 88-99.

²⁰ D. Lgs. 6 settembre 1989, n. 322 (*Gazz. Uff.* 22 settembre 1989, n. 222), Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

nales. Esta Ley crea el Organismo de Estadística de Italia (ISTAT), en cuyo Consejo de Dirección también están presentes las Regiones. Las funciones del ISTAT son fundamentalmente de dirección, coordinación, normalización, investigación y asistencia técnica. El Estado aprueba el Programa estadístico nacional, en cuya elaboración participan las Regiones y que puede atribuir la ejecución de algunas estadísticas al ISTAT —p. ej., la Ley atribuye al ISTAT la ejecución del censo—. Sin embargo, la misma Ley prevé que el ISTAT se valdrá, entre otros, de los organismos regionales de estadística para la realización de aquellas estadísticas que le haya atribuido el Programa estadístico nacional.

— Por su parte, el artículo 73.11 de la Constitución alemana de 1949 atribuye a la Federación el derecho exclusivo a legislar sobre «las estadísticas con finalidades de orden federal». Sobre esta base, el Estado ha aprobado una Ley Federal de Estadística, de 22 de enero de 1987, donde se establece el régimen jurídico de las estadísticas para fines de la Federación, se crea el Organismo Federal de Estadística y un Comité consultivo vinculado a dicho Organismo, donde están representados los distintos órganos estadísticos de los Länder. Las funciones de este Organismo son fundamentalmente de dirección y coordinación, correspondiendo a los Länder, salvo contadas excepciones, la recogida y procesamiento de los datos.

e) Por último, pero no por ello menos importante, debe resaltarse que tras la aprobación de la Ley estatal de Estadística se ha producido un cambio radical en el bloque de la constitucionalidad, con la aprobación de la mencionada Ley Orgánica 9/1992 y las posteriores modificaciones de los Estatutos de Autonomía. De las consecuencias que deben extraerse de este cambio nos ocuparemos en el siguiente apartado.

VII. LA SUPERACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LOS QUE PARTIÓ LA LEY ESTATAL DE ESTADÍSTICA: LO QUE SE CONTRAPONA A «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES» ES LA «ESTADÍSTICA PARA FINES NO ESTATALES»

La Ley 12/1989 partió de la contraposición entre estadística para fines estatales y estadística para fines de cada Comunidad Autónoma y asentó las respectivas competencias sobre ese par de conceptos. Quizá en el momento en que se elaboró y aprobó esa Ley estaba justificada esa contraposición y quizá, incluso, entonces estuviera también justificado presentarla como completa, esto es, como si toda la materia estadística quedara comprendida en alguno de los dos términos de ese binomio. Esa *summa divissio* supuestamente exhausti-

va condiciona por completo toda su construcción. Comporta una simetría perfecta entre las competencias estatales y autonómicas y una especie de necesario paralelismo entre unas y otras. Las Leyes autonómicas posteriores se han acomodado fielmente a ese planteamiento identificando siempre, explícita o implícitamente, las competencias propias de la respectiva Comunidad con la estadística para fines de la Comunidad Autónoma e interpretando ese concepto al modo en la que la Ley 12/1989 interpretó el concepto de estadística para fines estatales.

Pero ni es exacto en abstracto que esa clasificación sea agotadora de la materia estadística ni el bloque de la constitucionalidad en la actualidad conduce a basar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre esa clasificación. En la actualidad, el bloque de la constitucionalidad orienta más bien en otro sentido y hasta cabe afirmar que ha superado la situación que en su momento, acaso, pudo prestar fundamento a ese punto de arranque de la Ley 12/1989.

Ahora, tras la Ley Orgánica de transferencias 9/1992, está claro que lo que se contrapone a la «estadística para fines estatales» de que habla el artículo 149.1.31.^a CE es la «estadística para fines no estatales» de la que hablaba esta Ley y luego numerosos Estatutos de Autonomía para definir el ámbito material de la competencia de las Comunidades. Aunque no todos los Estatutos utilizan esta fórmula para acotar las competencias autonómicas, su empleo por la Ley Orgánica 9/1992 y por varios Estatutos de las Comunidades con mayores limitaciones constitucionales iniciales es más que suficiente para alterar el marco general. En cualquier caso, es claro que, analizando exclusivamente la Constitución, si ésta reservaba sólo al Estado la «estadística para fines estatales», es que permitía asumir a las Comunidades el resto de la materia estadística y no hay ninguna razón para identificar ese resto con la estadística para fines autonómicos. Hay también estadística pública para fines de la Unión Europea, para fines de la Administración local, para suministrar a los más diversos agentes sociales el conocimiento de la realidad, y hasta puede hablarse de una parte de la materia estadística que no es estadística pública aunque eventualmente sometida a ordenación y controles públicos.

Al cambiar, conforme a la lógica y a la verdadera amplitud de la materia estadística, la realidad que se contrapone en los Estatutos a la «estadística para fines estatales», desaparecen los fundamentos que, a lo mejor, en otro momento pudieron cimentar el concepto que se ofreció. Con ello desaparece también la justificación para construir dos conceptos simétricos y dos sistemas estadísticos semejantes y completos.

Si no hay que dividir toda la materia estadística entre «estadística para fines estatales» y estadística para fines autonómicos, no hay motivo alguno para estirar ese par de conceptos hasta conseguir que entre los dos cubran toda la actividad estadística. Ahora no existe ese pie forzado, sino sólo el concepto de «estadística para fines estatales». Todo lo demás entra en la «estadística para fines no estatales», concepto puramente negativo que permite albergar actividades heterogéneas. Esta forma de ver las cosas estaba ya ínsita en la Constitución, que, por lo menos, la permitía. Ahora está más claramente latente en el bloque de la constitucionalidad tras la Ley Orgánica 9/1992 y sólo está desactivada por la construcción que hizo la Ley 12/1989 y que han respetado las Leyes autonómicas. Pero es evidente que, simplemente modificando la legislación, hay posibilidades para una distribución de competencias en materia estadística diferente, conforme con la Constitución, más acorde con el significado general del Estado de las Autonomías y, además, más racional.

VIII. EL SIGNIFICADO DE «ESTADÍSTICA PARA FINES ESTATALES» Y LA CONSECUENTE DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO

1. *La «estadística para fines estatales» como estadística para los fines del aparato estatal* stricto sensu

Llegados a este punto, se impone necesariamente ensayar un concepto de «estadística para fines estatales» que resulte correcto en abstracto y en el contexto concreto en el que lo utiliza la Constitución.

Cierto es que esa forma de delimitar la competencia del Estado en una materia, en función de los «fines estatales», es única en todo el artículo 149 CE y en todo el bloque de la constitucionalidad, por lo que poca ayuda proporciona la interpretación dada a otros preceptos y la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en otras materias. Tampoco los debates parlamentarios en la elaboración de la Constitución arrojan ninguna luz sobre la voluntad del constituyente porque el texto de lo que hoy es el artículo 149.1.31.^a CE pasó de principio a fin sin modificación: ni siquiera hubo proposición de enmiendas ni debate alguno. Pero, aun así, su simple enunciado —«estadística para fines estatales»— evoca indefectiblemente un significado relativamente preciso.

Nótese que la Constitución no se refiere genéricamente a la estadística para fines públicos o para todos los poderes públicos, sino concretamente «para fines estatales», o sea, para los órganos del Es-

tado. Y el Estado aquí no es la Nación, ni el conjunto de los ciudadanos como tales, ni el «Estado global» o totalidad política organizada, sino el aparato orgánico que ejerce el poder político sobre el conjunto de España, el Estado *stricto sensu*. El mismo Tribunal Constitucional se refirió desde el principio a esta acepción del Estado dentro de la Constitución, junto a otra más amplia que también emplea la propia Constitución:

«el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los arts. 3.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos»²¹.

Con toda seguridad, en el artículo 149.1.31.^a CE, como en todo ese artículo, según reconoce la sentencia citada, los fines estatales son los del Estado en el segundo sentido, los de la organización estatal en sentido estricto.

Por tanto, «estadística para fines estatales» significa —o, por lo menos, puede significar sin forzar lo más mínimo los términos y su contexto— estadística para fines de los órganos del Estado, esto es, aquellas necesarias —o, si se prefiere, simplemente convenientes— para formular, evaluar, seguir, ejecutar y revisar las políticas estatales. Dicho de otra forma, estadística para fines estatales es aquella realizada para que los órganos del Estado —no sólo el Gobierno de la Nación y la Administración del Estado, sino también las Cortes, el Consejo General del Poder Judicial o incluso otros órganos— puedan ejercer sus competencias con el conocimiento de la realidad que facilitan los datos estadísticos. Así, como es acorde con la acotación finalista que hace el artículo 149.1.31.^a CE, la estadística para fines estatales aparece como una actividad instrumental o auxiliar al servicio de otras actividades y competencias del Estado.

²¹ STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5.º, ponente: Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT.

2. *La exclusión de la estadística destinada a suministrar datos a la sociedad*

Esta interpretación y primera delimitación que se acaba de hacer de la expresión «estadística para fines estatales» presta el apoyo a un segundo deslinde de la materia que se puede realizar conforme a un criterio siempre manejado como esencial a la actividad de estadística oficial o pública. Véamoslo.

— Una de las finalidades típicas de las estadísticas oficiales es precisamente la de aportar a los poderes públicos los datos necesarios en el proceso racional de toma de decisiones; esto es, como medio para la gestión de gobierno en su sentido más lato. En esta misma finalidad cabe incluir ahora la estadística necesaria para aplicar normas y programas, sobre todo de distribución de fondos procedentes de la Unión Europea o de Administraciones públicas nacionales, pues cada vez es más frecuente asignar los recursos económicos en función de variables (el paro, indicadores de servicios sociales, valor de las producciones, etc.) que sólo se pueden cuantificar con estadísticas. Pero, incluso con esa novedad, todo ello responde a la finalidad de la estadística para fines de los poderes públicos.

— Junto a la anterior, hay otra finalidad claramente diferenciada de puesta a disposición de datos a favor de los ciudadanos, de las entidades privadas y de la sociedad en general, que necesita conocer la realidad para fijar sus estrategias y actuar en consecuencia. Es decir, la estadística como servicio público que ofrece prestaciones a la sociedad y a los ciudadanos *uti generalis* o incluso *uti singuli*²². Así se ha puesto de relieve en la casi totalidad de las normas que se han ocupado y se ocupan de la función estadística pública, con la curiosa y significativa excepción de la Ley 12/1989. Se habla del «creciente peso de la información estadística en la definición de los proyectos públicos y privados» (por ejemplo, preámbulo de la Ley catalana 23/1998, de 30 de diciembre). Expresiva es también la Ley andaluza, que distingue entre la finalidad de poseer datos suficientes y fiables para «la gestión de gobierno» y, de otra parte, de tener esos datos para «cumplir con el deber de poner a disposición de la sociedad los datos estadísticos que reflejen su realidad y sirvan para favorecer su actividad». En concordancia con ello, su artículo 22 configura la actividad estadística como «un servicio al ciudadano» y consagra que

²² Sobre la trascendencia de esta vertiente de la función estadística, vid. I. MARÍN ESCUER y F. MIKELARENA PEÑA, «Gestión pública, información estadística...», *op. cit.*, pág. 125 y bibliografía que allí se cita.

«toda persona física o jurídica que lo solicite tiene derecho a que se le suministre información estadística de resultados oficiales», estableciendo además en su artículo 34 una tasa por tal prestación. Y la Ley valenciana 2/1988, de 17 de mayo, que creó el Instituto Valenciano de Estadística, enuncia de forma especialmente clara la doble vertiente de la estadística oficial que ahora destacamos: «La información estadística constituye, por una parte, un servicio al ciudadano, cada vez más necesitado de tales flujos de información y, por otra, una necesidad para las Administraciones en sus funciones de planificación y programación...».

En definitiva, siempre se acepta que las funciones descriptivas y prospectivas de la estadística se pueden hacer con la finalidad de servir a los poderes públicos y a los sujetos o agentes sociales privados. Recordado esto, resulta posible —casi inevitable— afirmar que cuando la Constitución habla en su artículo 149.1.31.^a CE de la «estadística para fines estatales» está refiriéndose sólo a una de esas vertientes de la estadística, con exclusión, consciente y deliberada, de esa otra finalidad de servir a los ciudadanos, empresas y sujetos privados.

3. *Consecuencia: el Estado sólo tendrá competencia para realizar estadísticas en tanto que ello sirva de alguna manera al correcto ejercicio de sus demás competencias*

Reiterémoslo, «estadística para fines estatales» es estadística para servir al Gobierno de la Nación, a la Administración del Estado y a otros órganos del Estado en sentido estricto para la realización de las actividades que tienen encomendadas por la Constitución en el ejercicio de sus competencias. Por consiguiente, si así se puede expresar, los destinatarios o usuarios primeros y naturales de las estadísticas estatales son los mismos órganos estatales, no, en principio, otros órganos o poderes públicos, supra o infraestatales, ni los ciudadanos o sujetos privados. Y lo son los órganos del Estado en sentido estricto, no porque por cualquier causa consideren interesantes ciertas estadísticas, sino precisamente para la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que han de desarrollar porque constitucionalmente les corresponden. A la postre, se pone así en relación el concepto de «estadística para fines estatales» con las demás competencias que son propias del Estado, de modo que el Estado sólo tendrá competencia para realizar estadísticas en tanto que ello sirva de alguna manera al correcto ejercicio de sus demás competencias.

Desde luego, es un concepto con contornos no absolutamente nítidos ni fijos y, en cualquier caso, relativamente amplio. Así es porque numerosas son las materias en las que el Estado tiene algunas competencias y porque, de entre ellas, numerosas son también aquellas cuyo ejercicio puede necesitar de estadísticas y, por ende, justificar su realización «para fines estatales», esto es, para que los órganos del Estado adopten con conocimiento de la realidad las decisiones que les corresponden. Incluso en materias en las que el Estado no tenga ninguna competencia ejecutiva —sino sólo de legislación o aun sólo de legislación básica o de planificación o de coordinación—, sí tendría, en virtud del artículo 149.1.31.^a CE, competencia plenas, incluidas las ejecutivas, sobre las estadísticas que juzgue necesarias en relación con esas materias. Es lógico que sea así porque también para legislar correctamente sobre una materia (o para establecer sólo las bases —o para decidir si son necesarias o no unas bases— o para planificar o coordinar) será conveniente contar con estadísticas. Piénsese en la capital competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.13.^a CE: «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». El ejemplo es especialmente oportuno por la intensa relación que tiene la estadística oficial con la actividad y competencias económicas. Ese artículo 149.1.13.^a CE ha sido, además, objeto de una interpretación por el Tribunal Constitucional que ha justificado competencias estatales en sectores económicos concretos como comercio, turismo, agricultura, industria, vivienda, etc. Pues bien, el artículo 149.1.31.^a CE, puesto en relación con las competencias del artículo 149.1.13.^a, permite al Estado realizar estadísticas sobre esos sectores económicos en la medida en que lo juzgue conveniente para ejercer adecuadamente su competencia de bases y coordinación.

Pero, incluso reconociendo que es un concepto amplio y de contornos borrosos, no es ilimitado ni ilimitado será, en consecuencia, el ámbito material de las competencias estadísticas estatales.

Lo anterior pone de manifiesto la diferencia con la construcción de la Ley de Estadística de 1989, que, recuérdese, afirmaba que la competencia estatal era materialmente ilimitada. No cabe calibrar de antemano la restricción que este concepto de estadística para fines estatales comporta ni cuantificar, por así decirlo, la consecuente reducción del ámbito material de las competencias del Estado. Pero, incluso así, entraña un cambio teórico y cualitativo muy relevante: el Estado —frente a lo establecido por aquella Ley 12/1989 y lo recogido y plasmado en los sucesivos Planes Estadísticos Nacionales— no puede realizar cualquier estadística por el simple hecho de expresar en el PEN su interés en que se haga o por la simple voluntad del Go-

bierno declarada en otro Real Decreto; no basta ese mero requisito formal por decisión libre del Gobierno. La inclusión en el PEN o en otra norma puede ser, si así lo decide la legislación del Estado, una condición necesaria que determine cuáles, de entre las estadísticas que pueden servir a los fines estatales, se considera procedente realizar, atendiendo a las prioridades que se establezcan y a los recursos disponibles; pero no es condición suficiente²³. Es imprescindible que permanezca dentro del ámbito material delimitado y que, de algún modo, quede acreditada la finalidad para los órganos del Estado. Debe existir una justificación material y ésta debe conectar con alguna competencia del Estado. O sea, debe existir un juicio de pertinencia en función de una finalidad del Estado en sentido estricto. Y si no se detecta una finalidad y utilidad para que los órganos estatales ejerzan sus competencias, en contra de lo que consagra la Ley 12/1989, el Estado estará actuando más allá de lo que permite el artículo 149.1.31.^a CE. Todo este cambio teórico y cualitativo introduce, además, un notable factor de racionalización del sistema y de articulación con las competencias estadísticas de las Comunidades Autónomas. Pero no es esto lo que ahora se quería recalcar. Basta en este momento poner de relieve la limitación que comporta para las competencias estadísticas estatales.

Una última aclaración es procedente. Con el concepto de «estadística para fines estatales» expuesto y con la competencia estatal que resulta de ello, ya no hay razón para aceptar lisa y llanamente que correspondan al Estado todas las tareas relativas a todas las estadísticas de la Unión Europea. Más bien, habrá que estar a su contenido concreto, a la materia sobre la que versen o con la que se relacionen, para atribuírselas total o parcialmente al Estado, ello sin perjuicio del reconocimiento de una competencia estatal de coordinación sobre la base de la responsabilidad única del Estado ante la Unión Europea. Volveremos sobre ello cuando hayamos perfilado la competencia estadística de las Comunidades Autónomas.

4. *Lo que la competencia estatal sobre estadística añade a los demás títulos competenciales del Estado*

El significado que cobra así el artículo 149.1.31.^a CE no supone negarle valor propio como si no añadiese nada sustancial a lo que,

²³ En la misma línea, J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, quien, no obstante, como elemento finalista de contraste no sólo menciona las «competencias materiales» de base, sino también los intereses estatales, como algo distinto de aquéllas («Consideraciones sobre la función estadística...», *op. cit.*, pág. 430).

sin él, pudiera deducirse de los restantes apartados del artículo 149. No se trata de eso, y basta para probarlo y comprenderlo que las competencias estadísticas del Estado no estarán reducidas a las funciones que tenga en la materia de que se trate. Así, aunque en una materia concreta —laboral, por ejemplo— la competencia del Estado sea sólo de legislación, en cuanto a las estadísticas para ejercer esa competencia legislativa el Estado tendrá también la competencia ejecutiva porque así lo justifica precisamente el artículo 149.1.31.^a CE. Es decir, que podrá ejecutar de principio a fin las estadísticas laborales que necesite. En consecuencia, el artículo 149.1.31.^a CE atribuye al Estado una nueva competencia distinta de las demás, aunque precisamente como apéndice o complemento de las que reservan al Estado los otros apartados del artículo 149 CE. Además, en cuanto a la legislación y a la organización estadística estatal, se ejercerá la competencia del artículo 149.1.31.^a CE, que bastará para justificarlas, sin que el Estado haya de invocar en cada caso, sector por sector, alguna de sus competencias del artículo 149 para regular y establecer la organización administrativa adecuada para realizar esas estadísticas.

5. *Límites funcionales a la competencia estadística del Estado*

Hasta ahora nos hemos ocupado de delimitar el ámbito material en el que el Estado puede desarrollar sus competencias estadísticas. Avancemos un paso más. Lo dicho en el apartado anterior podría conducir a afirmar, por usar los mismos términos de la Ley 12/1989 y que antes empleamos aquí, que, aunque las competencias estatales sobre una materia (economía, laboral, etc.) sean funcionalmente limitadas (sólo bases, legislación, planificación...), la competencia estadística correspondiente es funcionalmente ilimitada: legislación y ejecución completas. Pero esto no es del todo exacto. Por lo menos permite, e incluso exige, un matiz no desdeñable. Es cierto que el Estado, respecto a esas «estadísticas para fines estatales», puede hacer la recogida de datos, realizar su tratamiento, establecer los métodos y cuantas fases sean necesarias y que, además, puede legislar sobre ellas. Pero la difusión en cuanto suponga prestaciones concretas a sujetos determinados suministrándoles datos estadísticos, incluso con contraprestaciones económicas, comporta una actividad que, tal y como hemos visto, no queda incluida en «los fines estatales», en la estadística para que los órganos del Estado puedan ejercer con conocimiento sus competencias. Si antes distinguimos entre estadística para la gestión de gobierno y estadística como servicio a los ciudadanos, esto último no estaría incluido en el artículo 149.1.31.^a CE.

IX. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE «ESTADÍSTICAS PARA FINES NO ESTATALES»

1. *Extensión material de la competencia autonómica: límite negativo*

Una vez delimitadas las competencias estatales como se ha hecho en las páginas anteriores, las autonómicas no plantean ya especiales dificultades. Al extenderse sobre la «estadística para fines no estatales», no hay nada más que un límite teleológico puramente negativo para la competencia autonómica: las estadísticas sobre materias en las que todas las competencias son del Estado (p. ej., defensa nacional). Formulada en sentido positivo, comporta que la competencia autonómica incluye la estadística pública con cualquier fin, salvo aquellos que se encuadran en materias en las que todas las competencias son del Estado o el consistente en servir a los órganos del Estado en sentido estricto para la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de sus políticas. Es, por tanto, una competencia general sobre la materia, sin perjuicio del reducto de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.31.^a CE. Y no hay ninguna semejanza entre las competencias estatales y autonómicas en la materia estadística, pues ni siquiera las asumen en función de criterios similares o comparables. Es decir, las Comunidades Autónomas realizan, como alguna vez ha dicho la doctrina en relación con otras materias, una «íntegra absorción del resto».

2. *Principales contenidos positivos de la competencia autonómica*

Con ese presupuesto que se acaba de exponer es difícil, y tal vez hasta superfluo, una enumeración de todo el contenido de la competencia autonómica²⁴. Pero vale la pena, no obstante, exponer siquiera sus principales contenidos.

A) *La regulación y ejecución de estadísticas para fines de la Comunidad Autónoma.*

Naturalmente, esta competencia autonómica incluye la estadística para fines de la Comunidad Autónoma, entendiendo esto del mis-

²⁴ En este sentido, el artículo 135 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 21 de octubre de 2005, B 210-1), que lleva por título «Estadística», incluye en la competencia sobre estadística de interés de la Generalidad lo siguiente: la planificación estadística, la organización administrativa y la creación de un sistema estadístico oficial propio de la Generalidad.

mo modo que hemos conceptualizado las estadísticas para fines estatales. O sea, que, desde luego, las Comunidades Autónomas son competentes para las estadísticas que consideren de interés a fin de formular, aplicar, seguir y evaluar sus propias políticas. Pero no hay ninguna razón para que su competencia quede ahí.

B) *La regulación y ejecución de estadísticas destinadas a suministrar datos a la sociedad.*

Las estadísticas que pueden elaborar las Comunidades Autónomas —y, por tanto, sobre las que tienen competencias ejecutivas y legislativas— no se circunscriben a las que sirvan directamente a los órganos de la propia Comunidad, sino que incluyen también las que simplemente pretendan servir a los ciudadanos, empresas y demás agentes sociales... A diferencia de lo que sucede con el Estado, no hay por qué conectar las competencias estadísticas autonómicas con los demás ámbitos materiales sobre los que cada Comunidad tenga competencias. Lo hemos justificado antes y basta reiterar que «estadística para fines no estatales» no se circunscribe a estadística para fines de los órganos de la Comunidad Autónoma, sino que incluye toda esa actividad estadística que constituye un servicio público a los ciudadanos.

C) *La regulación de la estadística realizada por las Administraciones locales.*

Incluso permaneciendo dentro de la estadística con la finalidad de gestión de gobierno, también es competencia autonómica regular la estadística realizada por las Administraciones locales, salvo la actividad estadística que éstas acometan en ejecución de la estadística estatal. Desde luego, queda comprendida en la competencia autonómica la actividad estadística local desplegada para la realización de las estadísticas de la propia Comunidad Autónoma, pero esto, en realidad, no añade nada nuevo porque sólo es una forma de realizar estadísticas autonómicas. Además, es competencia de las Comunidades Autónomas, como una parte de la «estadística para fines no estatales», regular la que, como expresión de su autonomía, realicen las Administraciones locales en ejercicio de sus propias competencias y para sus propios fines. Así lo han entendido ya algunas Comunidades Autónomas que han incluido en sus Leyes expresas y concretas previsiones sobre las estadísticas de las Administraciones locales.

Buena muestra es la Ley valenciana 5/1990, de 7 de junio, de Estadística, que dedica a ello sus artículos 30 a 35 y en cuyo preámbulo explica así esta parte de su contenido: «Es de destacar la regulación de la actividad estadística en la Administración Local, que se contempla desde el más escrupuloso respeto al principio de autonomía que rige la actividad de las Entidades Locales, reconociéndose a éstas el derecho pleno a ordenar y realizar cuantas estadísticas consideren convenientes en orden al mejor desarrollo de sus competencias, si bien habrán de ajustarse a la normativa técnica del Instituto Valenciano de Estadística a fin de lograr la deseable uniformidad de las estadísticas locales, así como la posibilidad de su agregación y comparabilidad de sus resultados a niveles de la Comunidad Autónoma y del Estado».

Aún más reveladora es la Ley de Canarias 1/1991, de 28 de enero, que establece expresamente que es la Comunidad Autónoma la competente para regular la actividad estadística de las Administraciones locales. Dice así su artículo 41.1: «La actividad estadística de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Canarias se regirá por las siguientes normas: a) Lo establecido en esta Ley y en las normas que la complementen o desarrollen. b) Las que se refieran a las estadísticas específicas de las entidades locales que hubiesen sido dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias o que, aun habiendo sido dictadas por el Estado, sean de aplicación supletoria, en cuanto no estén en contradicción con las normas señaladas en el apartado anterior...».

En la misma dirección, son interesantes las previsiones de la Ley vasca 4/1986, de 23 de abril, de Estadística, con la singularidad de ocuparse también, además de la estadística municipal, de la de las Diputaciones Forales de sus Territorios Históricos. Por lo pronto, esta Ley expresa con gran acierto dos facetas de la actividad estadística de estos entes: por un lado, la que realizan «en relación con la estadística de la Comunidad Autónoma», en la que las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos actúan como parte de la organización estadística de la Comunidad y respecto de la cual pueden imponérseles condiciones que restringen severamente su autonomía (por ejemplo, condiciones de órganos estadísticos específicos); y, de otro, la «que los mismos puedan llevar a cabo en relación a la competencia estadística que, en su caso, tengan atribuida como propia». Por lo que a esto concierne, que es lo que aquí interesa, la Ley vasca, con legitimidad y acierto, no duda en establecer que se rige por la norma que aprueba la misma Comunidad Autónoma y sólo supletoriamente por la del Estado (art. 43). Queda, pues, diáfano que es la Comunidad Autónoma, y no el Estado, quien tiene la competencia para legislar sobre la estadística local propiamente dicha, además, claro está, sobre la estadística autonómica realizada por los entes locales.

Lo mismo puede decirse de todas las Comunidades Autónomas, aunque sus Leyes no lo hayan reflejado o incluso aunque expresamente hayan confiado íntegramente esa regulación a la que aprueben cada una de las Administraciones locales (ej., art. 39.1 de la Ley de Madrid 12/1995, de 21 de abril, de Estadística).

Tras este breve *excursus* por algunas Leyes autonómicas, puede dejarse sentado que las Comunidades Autónomas no circunscriben su competencia a la estadística para fines de la propia Comunidad, sino que ésta también se extiende, como mínimo, sobre las estadísticas para fines locales, como parte de la estadística para fines no estatales; y que ello no es sólo teóricamente posible, sino que tal competencia ya ha sido ejercida por algunas de ellas sin suscitar ningún conflicto ni recelo. El Estado sólo tiene competencia para regular la actividad estadística que acometan las Administraciones locales para la elaboración de «estadísticas para fines estatales». Todo esto es buena muestra, dicho sea de paso, de la inexactitud de los planteamientos de la Ley estatal 12/1989 al contraponer estadísticas para fines estatales y para fines autonómicos e identificar las competencias de las Comunidades con estas últimas, inexactitud incluso originaria pues la Ley vasca es tres años anterior.

D) *La regulación de las estadísticas realizadas por otras entidades públicas para sus fines propios.*

También es competencia de las Comunidades Autónomas la regulación de las estadísticas realizadas por otras entidades públicas para sus fines propios. En este aspecto, la vigente Ley catalana 23/1998, de 30 de diciembre, dice en su preámbulo: «La nueva Ley amplía el número de instituciones, órganos y entidades que pueden elaborar estadísticas oficiales, incluyendo las cámaras de comercio, industria y navegación, las universidades, los centros de investigación y las entidades de derecho público». Sin embargo, esta Ley se restringe a regular estas estadísticas en cuanto puedan ser declaradas «de interés de la Generalidad», si bien con un concepto amplísimo de éstas, pues pueden ser declaradas de interés de la Generalidad no sólo las realizadas por encargo o mediante subvención, sino también todas las que realicen «por acuerdo de sus órganos de gobierno y en el marco de las disposiciones de la presente Ley» (art. 4). Pero, con independencia de esta autorrestricción, puede y debe afirmarse que también es competencia de las Comunidades Autónomas la regulación general de las estadísticas elaboradas por este género de entidades oficiales; entre ellas, además de las expresamente citadas, los

Colegios Profesionales, las Cámaras Agrarias, las Cofradías de Pescadores, etc.²⁵.

E) *La regulación de las estadísticas realizadas por sujetos privados para sus propios fines.*

Aunque tengan una naturaleza muy diferente, no hay razón que justifique excluir de la competencia legislativa autonómica la regulación, cuando haya algún interés público que así lo justifique, de las estadísticas que puedan realizar los sujetos privados y para sus propios fines. Naturalmente, esa regulación no sería la de una función pública y ello le daría un cariz muy distinto del resto de la regulación. Pero cabría, por ejemplo, establecer la forma en que pueden realizarse las estadísticas privadas, someterlas a controles administrativos, prever subvenciones u otras formas de ayuda y fomento público, etc.

Lo que a este respecto se encuentra en la legislación autonómica actual es, más bien, la expresa exclusión de estas actividades privadas del ámbito de aplicación de las Leyes de Estadística. Así, el artículo 2.2 de la Ley extremeña 4/2003, de 20 de marzo, dice que «no es aplicable a ... la actividad estadística elaborada por personas físicas o jurídicas privadas...»; y, en similares términos, entre otras, la Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de La Rioja [art. 2.b)]. Pero el hecho de que el legislador autonómico haya decidido que una concreta Ley sólo regula la estadística pública no significa que no sea la Comunidad Autónoma la competente para regularla. Su competencia general sobre la materia estadística con la excepción de la «estadística para fines estatales» así obliga a concluirlo porque, aunque no sea estadística pública ni estadística para fines de la Comunidad o de interés autonómico, se trata de «estadística para fines no estatales».

F) *La ejecución, en su caso, de estadísticas para la Unión Europea.*

Como ya adelantamos, el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que la entrada de España en la entonces Co-

²⁵ Una muestra de ello puede encontrarse en la Ley andaluza 10/2001, de 11 de octubre, reguladora de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, que atribuye a éstas la función de «elaborar y actualizar estadísticas del comercio, la industria y la navegación, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y normativa que la desarrolle, y realizar las encuestas de evaluación y los estudios necesarios que permitan conocer la situación de los distintos sectores».

munidad Económica Europea (y el resto de Comunidades) no ha supuesto ninguna alteración en el régimen constitucional de distribución de competencias. Esto es, que un determinado asunto presente una trascendencia comunitaria no significa, por ese solo motivo, que la competencia corresponda al Estado necesariamente. En esos supuestos, al igual que en todos los demás, deberá analizarse la materia que esté en juego y proceder conforme al régimen constitucional de distribución de competencias en dicha materia. Por tanto, el hecho de que se esté ante la ejecución de una estadística para la Unión Europea no significa que la competencia corresponda necesariamente al Estado; lo será sólo si el contenido de dicha estadística entra dentro de la noción de «estadística para fines estatales» tal y como ha sido delimitada en los epígrafes anteriores. Ciertamente, en numerosos supuestos será así, pero no cabe descartar apriorísticamente la competencia autonómica. Sin embargo, en estos supuestos de competencia autonómica deben reconocerse al Estado ciertas facultades de coordinación, sobre la base de su responsabilidad exclusiva ante las instituciones comunitarias²⁶.

X. PROBLEMAS QUE SUBSISTEN Y FORMA DE ARREGLARLOS

En las páginas anteriores se ha realizado un esfuerzo por delimitar la materia constitucional «estadística para fines estatales». Para ello, siguiendo la propia jurisprudencia constitucional en cuanto a la forma en que se debe proceder a la delimitación de una materia desde el punto de vista de la distribución de competencias, se han utilizado los elementos que ofrece el bloque de la constitucionalidad. El resultado al que se ha llegado es claramente distinto al que ofrece la Ley estatal de la Función Estadística Pública. Con dicha delimitación se ha reducido el problema sustancialmente y se han sentado las bases para su resolución. Además, el tema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia estadística queda planteado sobre bases más correctas que permitirán también soluciones más correctas. No obstante, los problemas no quedan eliminados completamente y con ello el riesgo de ciertas disfunciones.

²⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la función garantista que atribuye el artículo 93 CE al Gobierno de la Nación debe articularse «por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos adoptados», aunque sin llegar a poder «alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad» (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.º, ponente: V. GIMENO SENDRA).

Como también se ha dicho, es difícil valorar la trascendencia real de la delimitación que se ofrece como elemento racionalizador de la capacidad estadística del Estado y Comunidades Autónomas. Más aún, incluso con tal delimitación —que, en cualquier caso, se considera necesaria como una exigencia del sistema constitucional de distribución de competencias—, la amplitud de ciertas materias de competencia estatal puede seguir permitiendo una muy amplia actividad estadística por parte del Estado.

En este contexto, las vías que propicien una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la definición y ejecución de estas estadísticas para fines estatales tendrían que venir necesariamente de que la propia legislación estatal sobre estadística impusiera al Estado un ejercicio cooperativo de sus propias competencias en esta materia. Nótese, en todo caso, que se habla de imponer al Estado un ejercicio cooperativo y no de dejar en sus manos, según las circunstancias y los supuestos, la opción de ejercer sus competencias cooperativamente con las Comunidades Autónomas (a ese esquema responde la vigente Ley estatal de Estadística, que prevé, entre otros instrumentos, la posibilidad de firmar convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas). El ejercicio cooperativo sería una necesidad y no una mera posibilidad. Nada hay en la Constitución que impida esta opción legislativa. Más aún, el Tribunal Constitucional ha repetido hasta la saciedad que los principios de colaboración, coordinación y cooperación son inherentes a nuestro modelo territorial de Estado, y la vía aquí propuesta sólo significaría avanzar en esa línea. Esto es, no cabe duda que el Estado tiene competencias legislativas y de ejecución cuando se trata de una estadística para fines estatales. Pero nada impide que legisle estableciendo un sistema que tenga en cuenta la realidad autonómica y busque naturalmente una armoniosa articulación.

Entre los instrumentos que permite nuestro ordenamiento para alcanzar este ejercicio más cooperativo y coordinado se pueden citar, entre otros, la creación de órganos estatales con capacidad de decisión en los que estuvieran presentes las Comunidades Autónomas —lo que se conseguiría, p. ej., mediante una nueva configuración del Comité Interterritorial de Estadística—; que el Plan Estadístico Nacional se aprobase por ley o, al menos, con intervención de las Cámaras legislativas (especialmente el Senado, como Cámara de representación territorial); o que incluso dicha ley estatal previera, siempre respetando el principio de autonomía, que las estadísticas para fines estatales se realizaran ordinariamente a través de las Comunidades Autónomas, que en estos casos deberían seguir la

normativa e incluso directrices estatales que se pudieran establecer²⁷; etc.

Un estudio detallado de cada uno de estos instrumentos, con amplias y variadas implicaciones jurídicas de toda índole, excede con mucho del objeto de este trabajo que —recordemos— era esencialmente el de pronunciarse sobre si la Constitución llevaba necesariamente a la interpretación que la Ley estatal de Estadística había realizado o si cabía otra más acorde con el actual grado de desarrollo del Estado autonómico. Y sobre esto último creemos que las páginas precedentes se pronuncian con claridad y fundamento en sentido afirmativo.

²⁷ En esta línea, aunque a través de un instrumento tan jurídicamente discutible como una reforma estatutaria, se manifiesta la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Su artículo 135.2 establece que «la Generalidad participa y colabora en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico». La interpretación de esta previsión no es fácil, pues no se comprende bien esa referencia a lo «supraautonómico» que, más bien, desconcierta. Además, como no podía ser de otra forma, la articulación de esa participación y colaboración queda en manos del Estado. En cualquier caso, lo que parece estar en el trasfondo de este precepto es un intento de garantizar estatutariamente el ejercicio cooperativo de una competencia que constitucionalmente corresponde al Estado.