

DICTAMEN MOTIVADO 5/2012 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 12 DE JUNIO DE 2012, SOBRE LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (CE) N° 223/2009, RELATIVO A LA ESTADÍSTICA EUROPEA (TEXTO PERTINENTE PARA EL EEE Y PARA SUIZA) [COM (2012) 167 FINAL] [2012/0084 (COD)]

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 223/2009, relativo a la estadística europea, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 13 de junio de 2012.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 21 de mayo de 2012, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José López Garrido, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, así como escritos de las Cortes de Aragón y del Parlamento Vasco. El informe remitido por el Gobierno indica que la propuesta afecta al principio de subsidiariedad en algunos aspectos, pudiendo suponer, si se adopta en su redacción actual, una infracción del artículo 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En particular, el artículo 5 de la propuesta y, en parte el artículo 5*bis*, suponen una injerencia en las competencias de organización de los Estados miembros que no se justifica por la necesidad de mejorar la calidad del Sistema Estadístico Europeo. El informe concluye que “dado que la capacidad para decidir cómo se organiza internamente el sistema estadístico nacional es competencia de cada Estado miembro, se considera que la UE no está legitimada para legislar sobre estos asuntos en aras de la mejora de la calidad de las estadísticas europeas”.

E. El informe remitido por el Parlamento Vasco establece que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiaridad ya que no resulta acreditado que los sistemas estadísticos nacionales no puedan garantizar una adecuada independencia de los órganos estadísticos involucrados, una coordinación eficaz de los mismos, una correcta utilización y gestión de los datos administrativos para fines estadísticos y, por último, un compromiso de confianza en las estadísticas.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 12 de junio de 2012, aprobó el presente

DICTAMEN

1.- El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea señala que “el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” y añade que “En virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a las dimensiones o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007 detalla el objeto, el procedimiento y los efectos del control de subsidiariedad que deben realizar los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (arts. 5.3 y 12 b) del TUE).

2.- Podemos coincidir en que cada vez es más necesario disponer de estadísticas fiables para que los responsables políticos, las empresas y los ciudadanos puedan adoptar decisiones basadas en una información documentada y contrastada; y es cierto que nuestra historia reciente ha demostrado la necesidad de reforzar la credibilidad de las estadísticas.

La fiabilidad de los datos estadísticos en lo que respecta a criterios técnicos de valoración de la calidad es un requisito previo para garantizar la confianza de los usuarios y es igualmente importante la credibilidad de las instituciones que elaboran las estadísticas.

La Comisión reconoció estos hechos y en su Comunicación *Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas* señaló la necesidad de reforzar la gobernanza del Sistema Estadístico Europeo (SEE) por las vías de garantizar una aplicación incondicional del principio de independencia profesional de los institutos nacionales de

estadística (INE), aclarar su función de coordinación en los sistemas estadísticos nacionales y mejorar la utilización de los datos administrativos para fines estadísticos.

Además, se propuso establecer «compromisos sobre la confianza en las estadísticas» a fin de que los gobiernos nacionales sean conscientes de su papel y su corresponsabilidad a la hora de garantizar la credibilidad de las estadísticas oficiales mediante el respeto de la independencia de los institutos nacionales de estadística.

El Consejo Ecofin respaldó el análisis que recogía la citada Comunicación y las actuaciones de mejora propuestas. El Parlamento Europeo y el Consejo también reconocieron expresamente la importancia fundamental del principio de la independencia profesional de los institutos nacionales de estadística en el séxtuple paquete legislativo sobre la mejora de la gobernanza económica, que entró en vigor en diciembre de 2011. En este se precisó que la independencia profesional de las autoridades estadísticas nacionales exige, entre otras cosas, la transparencia de las contrataciones y despidos, que deben basarse exclusivamente en criterios profesionales. Por otra parte, el 13 de marzo de 2012 el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que instaba a la Comisión a aplicar rápidamente medidas para mejorar la gobernanza y la gestión de la calidad en las estadísticas europeas.

En el seno del grupo operativo dedicado a la revisión del Reglamento (CE) nº 223/2009 que estaba compuesto por representantes de catorce países, se debatieron cuatro temas principales expuestos en la Comunicación *Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas* con respecto a la intensificación de la gobernanza del Sistema Estadístico Europeo: independencia de los institutos nacionales de estadística, su función de coordinación en los sistemas estadísticos nacionales, la utilización y la gestión de los datos administrativos para fines estadísticos y los compromisos sobre la confianza en las estadísticas.

De todo lo anterior y de las conclusiones finales y las recomendaciones del grupo operativo surge la propuesta de modificación del Reglamento que hoy nos ocupa.

3.- La propuesta exhorta a una revisión del marco jurídico básico actual de las estadísticas europeas, que debe adaptarse para satisfacer las necesidades políticas y los retos que plantean los últimos acontecimientos en la economía global. Se trata fundamentalmente de reforzar la gobernanza del Sistema Estadístico Europeo para salvaguardar su alta credibilidad y responder de forma adecuada a las necesidades de información derivadas de una mayor coordinación de la política económica en la Unión Europea.

La propuesta considera de vital importancia la independencia y profesionalidad de los directores de los institutos nacionales de estadística, y a tal fin considera indispensable que estos directores estén facultados para decidir sobre los procesos y los métodos,

normas y procedimientos estadísticos, así como acerca del contenido y el calendario de todas las estadísticas europeas. La modificación prohíbe a los directores pedir y aceptar instrucciones de los gobiernos y otras instituciones nacionales. Además les atribuye una considerable autonomía a la hora de decidir sobre la gestión interna de las oficinas estadísticas y les autoriza a comentar públicamente el presupuesto asignado a los institutos nacionales de estadística en el contexto de las tareas que han de realizarse. Establece también un principio básico de transparencia en el nombramiento, el traslado y el despido de directores de INE, decisiones que deben basarse exclusivamente en criterios profesionales.

En lógica contrapartida a esa garantía de independencia, la propuesta incorpora un principio de responsabilidad de los directores respecto de los resultados que ofrecen los institutos nacionales de estadística, tanto en términos de producción estadística como de ejecución presupuestaria. Por consiguiente, deben presentar un informe anual sobre las actividades y la situación financiera a la autoridad correspondiente.

La función coordinadora de los institutos nacionales de estadística en los sistemas estadísticos nacionales se determina mediante la propuesta de modificación del **artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 223/2009**; añadiéndose también facultades y competencias explícitas respecto a instituciones, organismos y funciones que deben coordinarse.

Otra modificación que aclara el papel que deben desempeñar los institutos nacionales de estadística es el nuevo artículo 17 *bis*, relativo al acceso, la utilización y la integración de los registros administrativos, que sustituye al actual artículo 24. Su objetivo principal es establecer un marco jurídico que permita un uso más amplio de las fuentes de datos administrativos para la producción de estadísticas europeas, sin recargar a los encuestados, los INE y otras autoridades nacionales. Según la propuesta, los INE deben participar, en la medida de lo necesario, en las decisiones sobre la proyección, el desarrollo y la supresión de registros administrativos que podrían utilizarse en la elaboración de datos estadísticos.

También deben coordinar los INE las actividades de normalización pertinentes y recibir metadatos sobre datos administrativos extraídos con fines estadísticos. Los INE, otras autoridades nacionales y Eurostat deben tener un acceso libre y puntual a los registros administrativos, pero únicamente en el marco de sus sistemas de administración pública respectivos y en la medida en que ello sea necesario para el desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas europeas.

En la modificación que se propone introducir en el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 223/2009 se incorpora la necesidad de garantizar adecuadamente la independencia de Eurostat a escala de la Unión del mismo modo que se propone para los institutos nacionales de estadística a nivel nacional. En esta cuestión, que es esencial para la

credibilidad de todo el Sistema Estadístico Europeo, hicieron mucho hincapié la gran mayoría de los Estados miembros en la consulta previa con las partes interesadas.

Por otra parte, con objeto de simplificar la planificación presupuestaria para actividades estadísticas y dotarle de mayor estabilidad, el periodo de programación del programa estadístico europeo se ha puesto en consonancia con el Marco Financiero Plurianual.

4.- Desde el punto de vista presupuestario, no se prevé que la propuesta tenga ninguna repercusión presupuestaria en el SEE, sino que, por el contrario, se pretende con ella simplificar y mejorar la coordinación y colaboración dentro del Sistema, de modo que la elaboración de estadísticas europeas sea más eficiente y menos gravosa para los encuestados.

Los recursos humanos necesarios que deben destinarse a este proyecto dentro de la Comisión se cubrirán con el personal de la Dirección General que ya está asignado a la gestión del acto jurídico en cuestión o se reasignará dentro de la Dirección General.

5.- En aplicación del principio de subsidiariedad se considera excepcional la intervención de la Unión en las materias que no sean de su competencia exclusiva, estableciendo que sólo intervendrá en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

En el enunciado del artículo 5 del TUE, a este principio de subsidiariedad le precede, no por casualidad, el principio de atribución. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan y toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

Así, el nuevo párrafo 2º del artículo 5 del Reglamento, **atribuye a los Institutos Nacionales de Estadística la responsabilidad de coordinación de todas las demás autoridades nacionales responsables del desarrollo, la elaboración y la difusión de las estadísticas europeas.**

Siendo loables desde muchos puntos de vista los objetivos que se persiguen con la modificación del Reglamento (CE) nº 223/2009, la propuesta, en algunos de los aspectos contenidos en su actual redacción, supone una injerencia en las competencias de organización de los Estados miembros y ésta es una injerencia que no se justifica por la necesidad de mejorar la calidad del SEE.

Además, en la redacción propuesta del nuevo artículo 5 bis del Reglamento, se atribuye a los **Directores de los Institutos Nacionales de Estadística**:

- La **responsabilidad exclusiva** de decidir sobre los procesos y los métodos, normas y procedimientos estadísticos, así como acerca del contenido y calendario de todas las estadísticas europeas.
- Se les **habilita para decidir sobre todos los asuntos relativos a la gestión interna del INE**.
- Se les impone (o atribuye) **el deber de coordinar las actividades estadísticas de todas las autoridades nacionales** que colaboran en el desarrollo, la elaboración y la difusión de estadísticas europeas.

Pues bien, en el caso de España, nos encontramos ante un Estado descentralizado con una organización territorial establecida en nuestra Constitución y con una atribución competencial definida tanto en ésta, como en otras disposiciones con rango de Ley Orgánica como son los diferentes Estatutos de Autonomía. Todos ellos, con diferentes formulaciones, recogen la atribución a la Comunidad Autónoma respectiva de la competencia en materia de gestión del sistema estadístico autonómico. Así, deben citarse los Estatutos de Autonomía de Andalucía (artículo 76.3), Aragón (artículo 71), Principado de Asturias (artículo 10.29), Canarias (30.23), Cantabria (artículo 24.28), Castilla-La Mancha (artículo 31.24), Castilla y León (artículo 70.29), Cataluña (artículo 135), Illes Balears (artículo 30.32), Extremadura (artículo 9.1.9), Galicia (artículo 27.6), Madrid (artículo 26.1.31), Murcia (artículo 10.1.25), Navarra (artículo 44.21), País Vasco (artículo 10.37), La Rioja (artículo 8.1.33) y Comunidad Valenciana (artículo 49.1.32).

Resulta inaceptable jurídicamente que la capacidad de decisión sobre cómo se organiza el sistema estadístico nacional de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea deba mutar en cuanto a facultades, responsabilidades, atribuciones, capacidad de decisión y competencias de los distintos órganos que componen la administración, a través de la modificación de un Reglamento Europeo.

Además, no resulta acreditado que los sistemas nacionales por sí solos y con sus propios mecanismos de organización, sean incapaces de garantizar la independencia de las autoridades estadísticas competentes dentro de sus respectivos territorios, la eficaz coordinación entre estas autoridades y la correcta utilización de los datos administrativos para fines estadísticos, procurando con todo ello un sistema estadístico fiable; vulnerándose por tanto con esta modificación reglamentaria el principio de subsidiariedad.

Desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, una buena parte de los propósitos perseguidos con esta modificación reglamentaria, y que se contienen en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *“Hacia una gestión*

sólida de la calidad de las estadísticas europeas”, serían perfectamente alcanzables a través de las medidas que esta misma Comunicación contiene explícitamente en su apartado 4.1.3), esto es el compromiso formal de los Estados miembros, conforme al Código de Buenas Prácticas “Compromiso sobre la confianza en las estadísticas”, a adoptar todas las medidas necesarias para mantener la confianza en sus estadísticas y controlar la aplicación de dicho Código. Es más, la propia Comunicación indica claramente el procedimiento a seguir: “La Comisión elaborará un núcleo acordado de principios básicos de los **Compromisos sobre la confianza en las estadísticas, en cooperación con los Estados miembros, con vistas a su inclusión en el Reglamento (CE) n° 223/2009**”.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 223/2009, relativo a la Estadística Europea, aún siendo loables desde muchos puntos de vista los objetivos que persigue, en alguno de los aspectos contenidos en su actual redacción supone una injerencia en las competencias de organización de los Estados miembros que no se justifica por la necesidad de mejorar la calidad del Sistema Estadístico Europeo, y por ello vulnera los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el vigente Tratado de la Unión Europea.

El presente Dictamen será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.