

LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTADÍSTICA

SEPTIEMBRE DE 2000

Sumario:

- 1) Neutralidad, independencia y saber
- 2) La Administración Estadística, Administración independiente.
 - Período 1945-1989
 - La Ley de la Función Estadística Pública de 1989
 - Situación actual
- 3) Conclusiones y propuestas

1. Neutralidad, independencia y saber

Constituye el propósito de este documento tratar de patentizar como la Administración estadística –Administración especial- debe configurarse como una de las Administraciones independientes –Estado neutral- de que trata la doctrina jurídico-administrativa al uso.

1.1 La distinción entre potestad y autoridad

Deberemos establecer, con carácter previo, cual es la distinción semántica entre los conceptos de potestad y autoridad y las relaciones entre el poder y el saber (respectivamente) en la vida política.

En el Estado romano, la *potestas* era el poder socialmente reconocido y su más alta modalidad fue la del *imperium* mientras que la *autoritas* era el saber socialmente reconocido que residía en los *patres-conscripti* (senadores) así como en los arúspices y augures. Así mientras que el arúspice controlaba – definiendo el *auspicium*¹, la oportunidad de las acciones de los gobernantes; el augur, por su parte, confirmaba una decisión humana mediante su conocimiento –o saber- de los signos por los que había que averiguar el consentimiento divino. De ahí que Octavio, en el año 27 a. de C. cuando consiga el poder absoluto al sumar al *imperium* la *autoritas Principis*, como *pater patriae* – tomando consecuentemente el título de *Augusto*- el poder se ha apropiado del saber.

Durante la Edad Media, el trasunto de la antigua autoridad augural reside ciertamente en el Pontificado. Desaparecido después el equilibrio político que suponía la confrontación del poder con la autoridad, surgió la teoría de la división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial en los sistemas parlamentarios.

1.2 El poder político y la autoridad estadística

La actividad estadística tiene por objeto la obtención de unos conocimientos extraídos de los resultados de las investigaciones estadísticas, todo lo cual entraña en los estadísticos un saber y bien puede hablarse, por ende, de la existencia de una autoridad o autoridades estadísticas en el sentido verdadero y originario del término “autoridad”. Hay, por tanto, que no confundir esta autoridad estadística con el poder político y bien podría decirse que los estadísticos vienen a ser los modernos augures, aunque no sacros, que condicionan con su saber las decisiones de los órganos que ejercen el poder político, los cuales no deben, en consecuencia, apropiarse de la específica autoridad de aquéllos.

¹ Tras examinar las entrañas de los animales sacrificados.

La incorporación de la *autoritas* a la *potestas*, en este caso, sería como convertir a los estadísticos-augurus en estadísticos-arúspices, más propicios a facilitar las decisiones deseadas por el poder político con todas las perniciosas consecuencia de ello²

1.3 La teoría del "Estado neutral"

Aunque por "Estado neutral" no ha de entenderse, como resulta obvio, una actitud de neutralidad del Estado frente a la sociedad, podríase, sin embargo, dar al concepto de neutralidad un significado tal que implicase una conexión con las ideas que se hallan expuestas en los antecedentes parágrafos de forma que se estableciese un **equilibrio entre la potestad del que manda y la autoridad del que sabe**.

En España, y hasta ahora, han sido el Banco de España y la TVE los dos casos más debatidos de Administraciones independientes pero no puede decirse que la Constitución vigente obstaculice la existencia de éstas u otras Administraciones independientes en mayor o menor grado, ya que, si bien no contiene ningún precepto que consagra expresamente alguna variedad de ellas, algunos mandatos dirigidos al legislador si no exigen necesariamente la independencia de ciertas instituciones, tampoco la excluyen.

Diremos que son Administraciones independientes aquéllas que están basadas en la finalidad de establecer centros de decisión en los que ciertas funciones, aunque materialmente integradas en el ejecutivo, son sustraídas por el legislador a la influencia de las mayorías políticas siendo, por así decirlo, la independencia garantía de neutralidad.

La posición jurídica de las administraciones independientes va a quedar pues definida por una tensión entre principios favorecedores de su inmunidad frente al control y dirección del Gobierno, y principios destinados a salvaguardar la unidad de acción del Estado. De ahí que el resultado de esa tensión consista siempre en una solución de compromiso; no todos los medios de control son legítimos; tan solo cabe una "influencia limitada". El problema reside entonces en determinar hasta dónde puede llegar esa influencia gubernamental, sin desnaturalizar el carácter propio de estos organismos, y en fijar cuáles pueden ser las legítimas garantías de su independencia.

² Tampoco conviene caer en el extremo opuesto, es decir la apropiación del poder por el saber, cuyo exponente máximo es la tecnocracia.

1.4 La Administración Estadística como Administración especial

Se suelen señalar como Administraciones especiales aquellas que tienen como características comunes las de su antigüedad (existen en todas las épocas históricas del Estado), el atender a intereses concretos y homogéneos, cumplir fines esenciales y constituir la periferia de la Administración (ya que la General es el núcleo).

En este sentido, la Estadística –como el Derecho- es anterior al Estado en su versión moderna, ha estado presente en él en todas las épocas, atiende intereses concretos, cumple fines esenciales y se separa del núcleo de la Administración General por sus peculiares formas de organización y actividad. No cabe duda pues sobre la consideración de la Administración Estadística como una administración especial³

Carácter complementario pero muy relevante de esta Administración especial es el protagonismo que el Instituto Nacional de Estadística asume en el seno de la Administración Electoral ya que la Oficina del Censo Electoral está encuadrada en el INE.

2. La Administración Estadística, Administración Independiente

Pero es que la Administración Estadística debe ser encuadrada, además, entre las llamadas Administraciones independientes en cuanto perteneciente al sector del Estado neutral de que habla la doctrina moderna como hemos visto. Veremos seguidamente como en el transcurrir del tiempo, el Instituto Nacional de Estadística ha ido perdiendo su original *autonomía* en el seno de la Administración.

▪ Período 1945-1989:

Al crearse por la Ley de 31/12/1945 el INE se dijo, en su artículo primero, que sería “en el orden administrativo, una Dirección General dependiente de la Presidencia del Gobierno y, en el científico, un Centro dedicado a la observación y estudio de los fenómenos colectivos de la vida española”. Sin entrar a recrear las circunstancias político-administrativas de aquéllos momentos, mencionaremos que el denominado Gobierno **delegó** en el Director del INE gran número de facultades, con lo que su autonomía real o de hecho fue significativa. El INE, por ejemplo, construyó o adquirió, en aquella época, en algunas provincias, edificios que albergaron sus Delegaciones e incluso viviendas, no solo para los Delegados provinciales en razón de su cargo, sino también para otros funcionarios del Instituto en régimen de alquiler.

³ Por ello no es de extrañar que, desde su creación hace casi siglo y medio, haya estado servida por Cuerpos especiales de funcionarios de estadística.

De cómo, cuando y porqué se fue perdiendo –a veces por dejación o desidia quizá- esta autonomía brillante es algo que cae fuera de los márgenes de este documento aunque esbozaremos algunas explicaciones al respecto. Un primer hito fue sin duda el Decreto 245/1968 de 15 de Febrero sobre reorganización de la Presidencia del Gobierno donde se previno que la Dirección General del INE se relacionaría con la Presidencia del Gobierno –no ya directamente- sino a través del Comisario del Plan de Desarrollo. El INE quedó marginado del lugar donde se cocían las decisiones fundamentales del desarrollismo (que empezó a elaborar sus propias estadísticas) y quedó subordinado fuertemente a la citada Comisaría que fue la que empezó a actuar con enorme autonomía de decisión. Esta nueva situación conllevó que cuando se produjo la creación por Ley 15/1973 de 11 de junio del Ministerio de Planificación y Desarrollo, el INE pasó a depender de aquél. Esto produjo una situación muy conflictiva puesto que el INE quedó encuadrado en un Ministerio cuya labor y actuación tenía que medir estadísticamente. Más adelante tras deambular por diversos lares ministeriales, *recaló* por el Real Decreto 3774/1983 de 22 de diciembre en la Secretaría de Estado de Economía y Planificación del recién creado Ministerio de Economía y Hacienda.

Así, al hilo de esta *peregrinación administrativa*, y al mismo tiempo que aumentaba la complejidad de las operaciones estadísticas y la sociedad española sufría cambios acelerados, el INE fue convirtiéndose en una Dirección General más de la Administración y continuó rigiéndose por una normativa preconstitucional (la Ley de 1945 y el Reglamento de 1948) que no concordaban con el nuevo Estado Democrático amparado en la Constitución de 1978. De ahí que se dejara sentir la necesidad de una ley que reorganizara la Estadística oficial en España. En este sentido el anteproyecto de Ley de Mayo de 1980 estableció un sistema estadístico nacional cuyo pivote sería el INE y cuyo Presidente tendría el rango administrativo de Secretario de Estado⁴.

Este intento de reforma del sistema estadístico nacional era equilibrado y ponderado pero los avatares políticos subsiguientes arrumbaron dicha reforma.

▪ **La Ley de la Función Estadística Pública**

Después de una serie de diferentes enfoques en los proyectos de reforma, se aprobó la Ley 12/1989 de 9 de Mayo de la Función Estadística Pública quedando configurado el INE –con rango administrativo de Subsecretaría⁵ - como un Organismo Autónomo de carácter administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las peculiaridades de la actividad estadística justificaban que debía ser un organismo autónomo de carácter institucional

⁴ Dicho anteproyecto definía al INE como “un centro dedicado a la observación y estudio de la estructura y evolución demográfica y Social de España”. También, mencionaba a los Cuerpos especiales de Estadística.

⁵ Adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda.

el que se encargase del funcionamiento y la alta dirección de la competencia estadística. Parecía que esta forma institucional era la más adecuada para dotarle de la autonomía que reclama, de una parte, su carácter científico – dentro del cual habría de destacar la necesaria uniformidad de nomenclaturas, conceptos, definiciones y clasificaciones- y, de otras, la flexibilidad y agilidad de gestión que se precisa para lograr las deseables eficacia y eficiencia en la producción de estadísticas.

Antes de examinar si estos problemas se han visto solucionados en el marco de la nueva estructura jurídica-administrativa del INE, señalaremos, que, a juicio de la ACEF, la Ley 12/1989 nacía con tres graves defectos. Veamos:

▪ **Ley Orgánica de la Estadística Oficial**

La Ley de Estadística de 31 de Diciembre 1945 no pudo tener rango de Ley Orgánica, pese al radical contenido de su artículo octavo⁶, por la sencilla razón de no existir entonces dicha categoría legal. Que duda cabe de la conveniencia de haber dado a la ley 12/1989 rango de Orgánica; y ello por varias razones:

- El rango del INE, su apartamiento de la línea jerárquica, su especificidad, y peculiaridad en suma lo aconsejaban así.
- Los Estatutos (de Autonomía) de las CC.AA han de ser aprobados, finalmente y después del proceso de aprobación en la propia C.A, mediante Ley Orgánica. La Ley de Estadística hubiese debido encomendar al INE la coordinación –y no la mera cooperación- de las estadísticas estatales con las de interés autonómico.
- Los Planes de Estadística que ahora son aprobados por Real Decreto, hubiesen tenido que ser aprobado con rango de Ley (como los de las CC.AA); esa ley formal hubiese tenido su basamento en la Ley Orgánica de Estadística.
- La tipificación de figuras penales (delitos y faltas) por infracción del secreto estadístico u otras habrían tenido más apoyatura jurídica en una Ley Orgánica.

▪ **La omisión en la Ley 12/1989 de los Cuerpos de Estadística**

Aunque esta casuística ha sido tratada con amplitud en otro documento de trabajo de la ACEF⁷, importa decir que mal pueden llevarse a la práctica los

⁶ "Todas las personas individuales o colectivas (...), están obligadas a facilitar los datos estadísticos de toda índole requeridos por el INE (...)"

"Los organismos del Estado y entidades de carácter público deberán facilitar igualmente (...)"

⁷ "Encaje de los Cuerpos Especiales de Estadística en la normativa legislativa de la Administración General del Estado" Septiembre 2000.

principios de neutralidad e independencia estadística si no se concreta quién va a ser el *soporte humano* de esos principios abstractos.

▪ **La omisión en la Ley 12/1989 de carácter científico y técnico del INE.**

Resulta desolador comprobar como en todo el articulado de la Ley no se hace mención a este aspecto fundamental de las actividades del INE (mencionado en la Ley de 1945 y en el anteproyecto de Ley de 1980). Este carácter de ser un centro de investigación científica reclama por sí solo una buena dosis de autonomía, como lo han requerido de siempre los demás centros de investigación científica del Estado. Esta autonomía o cuasi-independencia científica tenía que haber situado al INE como suprema autoridad nacional de este carácter, **fuera de la línea jerárquica** y lo más alejado posible de cualquier implicación política. Podría ser que *el olvido* que nos ocupa pudiera haber sido ocasionado por el hecho de que la Ley 12/1989 fue confeccionada por un grupo de juristas sin la intervención relevante de ningún estadístico⁸

Ahora bien, estas lagunas –y otras- de la Ley de Estadística de 1989 podían haber sido subsanadas en el Reglamento interno del Organismo (o Estatuto propio) que debía haber sido aprobado por el Consejo de Dirección como mandaba el artículo tercero, apartado 2-f del Real Decreto 907/1989 de 21 de Julio (BOE del 24) de estructura orgánica del Organismo autónomo INE (mandato reiterado por los sucesivos Decretos de estructura orgánica del INE). Pero hasta el día de la fecha (¡once años después!) dicho Reglamento no ha sido aún elaborado lo cual puede haber coadyuvado a un menoscabo de la independencia técnica y de gestión que el rango jurídico de Organismo autónomo administrativo debería de haber otorgado al INE. Este hecho se pondrá de manifiesto en tres aspectos fundamentales: la especialización y la línea jerárquica, la independencia en la gestión y, finalmente, la dependencia orgánica de las Delegaciones Territoriales/Provinciales del INE.

- **Especialización y línea jerárquica.**

Sobre este asunto tan decisivo, es importante comenzar por dejar claro un principio central inexcusable: de acuerdo con la experiencia en la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno, el INE ha dependido, depende, y debe seguir dependiendo en el futuro del Gobierno de España. La razón es muy sencilla: el INE no realiza las estadísticas que le parecen más necesarias o intenta coordinar el sistema estadístico en su conjunto por conveniencia propia, sino que opera en todos los terrenos como brazo ejecutor de la política estadística del país que elabora el poder ejecutivo.

⁸ Lo que ciertamente contrasta con el protagonismo que los funcionarios de los Cuerpos especiales de Estadística tuvieron en la elaboración de la Ley de Estadística de 1945 creadora del INE.

Todo lo cual no es óbice para reconocer la conveniencia de que otras instancias políticas y sociales tengan la ocasión de intervenir en el diseño de la política estadística. Así por ejemplo, es evidente que el Congreso de los Diputados tiene una capacidad general de control político y presupuestario de la actividad del Gobierno en todos los ámbitos, incluido el estadístico. Capacidad general que pudiera ser interesante completar en el futuro a través de un mecanismo que asegurase la comparecencia periódica de los órganos rectores del INE ante la Comisión del Congreso de los Diputados que resultara más oportuna.

Ahora bien, las funciones que el INE tiene encomendadas exigen la mayor garantía posible de que su actuación no sea mediatizada por condicionamientos políticos a corto plazo. **No sólo es importante que éstos no existan, sino también que no puedan llegar a producirse y que la sociedad no abrigue dudas en cuanto a tal riesgo.**

A este respecto, es importante manifestar rotundamente que la totalidad de directivos y especialistas del INE poseen en alto grado una virtud adquirida en el normal desempeño de su misión profesional: aún siendo perfectamente conscientes de las implicaciones políticas de su trabajo, saben conjugar un gran rigor técnico con una neutralidad fuera de toda sospecha. Así, aunque la experiencia del INE en las últimas décadas indica que no ha habido un peligro de intromisión por parte de la autoridad política, para salir del paso de la desconfianza que a veces se expresa sobre la independencia política del INE, es conveniente la adopción de medidas concretas. Entre éstas, cabría entre otras, pensar en la conveniencia de dotar de estabilidad en el cargo a los órganos rectores del INE a semejanza, por ejemplo, de sus homónimos del Banco de España.

En esta línea de actuación, estaba el artículo 32 del primer borrador del anteproyecto de la Ley de Estadística de 1989 que preceptuaba lo siguiente: "el ejercicio de la función estadística se encomendará siempre a *órganos especializados* que se estructurarán de forma que cuenten con independencia funcional y que *queden apartados de la línea jerárquica*". Es de lamentar que dicho articulado se omitiese en la redacción definitiva de la ley (lo cual evidentemente pudiera tener alguna razón para quién la elaboró). En efecto, si ese principio de especialización de los órganos estadísticos y su consideración como elementos de apoyo apartados de la línea jerárquica de autoridad se hubiesen visto reflejados en la Ley, en buena lógica, habrían de haberse llevado a sus últimas consecuencias; esto es, atribuir a funcionarios pertenecientes a Cuerpos especiales todas las tareas correspondientes a la actividad estadística, o, al menos su dirección científica y ejecución técnica. Estamos pues ante el caso de la pescadilla que se muerde la cola (a los Cuerpos de Estadística, la Ley de 1989 no hace alusión ni siquiera en su necesaria independencia).

En este orden de cosas, la doctrina de una Administración estadística independiente no halla en la Ley de Estadística de 1989 otro eco que las

referencias a las garantías de una genérica neutralidad operativa⁹ que no han sido desarrolladas reglamentariamente. Sería pues conveniente y deseable que, con independencia de lo establecido en el futuro Reglamento del INE, los profesionales de la Estadística impulsen la elaboración de un "reglamento deontológico" de los estadísticos que prestan sus servicios en la Estadística Oficial (General, Autonómica y Local).

La neutralidad operativa, como principio aplicable a los servicios estadísticos y su personal –y propio de su estatuto funcional-, opera a doble efecto: como un deber cuyo incumplimiento es objeto de sanción y como un derecho que les protege de eventuales injerencias de los órganos y autoridades de que dependa. Constituye, pues, una institución más reforzada que la simple "objetividad y corrección técnica", pues su finalidad es que los servicios estadísticos públicos puedan preservar el secreto estadístico y desarrollar sus competencias de carácter técnico libres de cualesquiera presiones, para lo cual además deben gozar de la "capacidad funcional necesaria" a tal efecto (como establece el mentado artículo 30 de la Ley 12/1989), concepto este último que correlacionado con la neutralidad operativa bien podríamos reconducir al de autonomía funcional en el ejercicio de las correspondientes competencias técnicas.

Así definidos, tales principios serán aplicables a las llamadas "competencias técnicas" (artículos 30.1 y 35.1 de la Ley 12/1989) en concreto a las que especifican sus artículos 30.2 y 35.2 (secreto, metodología y normalización estadística) y sobre cuyo ejercicio deberá resultar ilegítima toda inmisión de autoridades y funcionarios ajenos a la función estadística pública (por ello, los actos del INE relativas a esas mismas competencias técnicas no son recurribles en alzada impropia ante el Ministerio de Economía y Hacienda –artículo 31 de la Ley). No lo serán, sin embargo, a las competencias de planificación y ejecución estadística, expresamente excluidas de la calificación de "competencias técnicas", solución ésta ciertamente cuestionable –en especial en lo que a la segunda respecta- en la medida de que toda autonomía funcional podría quedar en entredicho sin más por órdenes que suspendieran injustificadamente la ejecución de estadísticas regularmente aprobadas.

- Independencia en la gestión

Desde luego, el INE no se puede concebir como una empresa pública, ya que carece de ingresos importantes. Sin embargo, una gran parte de las funciones del INE se centra en la elaboración de censos y encuestas que entrañan tareas muy dispares, que a su vez son realizadas por colectivos de distinta procedencia y especialización.

⁹ Artículo 30: "el INE, a los efectos del desarrollo de sus competencias de carácter técnico y de la preservación del secreto estadístico, gozará de la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa."

Todo ello, exige una enorme flexibilidad en la planificación de los trabajos y en la contratación de personal, así como el escrupuloso cumplimiento, por parte del INE, de obligaciones con terceros para poder exigir después responsabilidades. Es por lo que el INE puede equipararse a una gran empresa y como tal debe organizarse, administrar su presupuesto y contratar el personal. Las dificultades más habituales con las que tropezaban los gestores del INE tenían que ver con la estructura del presupuesto, la gestión de los recursos humanos y la gestión administrativa.

Para paliar estos problemas, se adoptó precisamente la forma de organismo autónomo administrativo para el INE consiguiendo así, por su propia naturaleza, una cierta independencia económica, sin perjuicio de su sometimiento a las normas presupuestarias y a la Ley General Presupuestaria en particular.

Cuestión bien distinta es la relativa a la independencia funcional. Las peculiaridades de la gestión de personal para la elaboración de estadísticas son a veces difíciles de comprender para quién no esté familiarizado con esta problemática. Las múltiples disfunciones y retrasos en la provisión de puestos y contratación de personal –cuando el INE era una Dirección General- hacían imposible imprimir la necesaria agilidad a los procesos estadísticos (recogida de datos, depuración, grabación, difusión) lo cual redundaba en una merma de la calidad de las mismas. Se creyó que la configuración de Organismo Autónomo ayudaría a paliar esta falta de autonomía en la gestión. El artículo 27 apartado segundo de la Ley de 1989 propugnaba “(...) la competencia para contratar corresponderá, sin necesidad de autorización previa, al Presidente del Organismo, **sin perjuicio de la delegación de competencias** que pueda establecer y de las facultades atribuidas en la materia al Consejo de Ministros”. Veremos posteriormente que ha sido en el devenir de los años desde 1989 de esta teórica independencia en la gestión.

- **La dependencia orgánica de las Delegaciones Provinciales del INE.**

Tradicionalmente, las Delegaciones Provinciales (DP) del INE han ocupado una peculiar ubicación en la Administración Periférica del Estado; por un lado no tenían carácter de Delegaciones Ministeriales y por otro los Ministerios a los cuales estaba adscrito hasta 1977 –Presidencia del Gobierno y Planificación y Desarrollo- no disponían de una red periférica. Las Delegaciones Provinciales se relacionaban directamente con el Gobierno Civil de cada provincia y, generalmente, el Delegado Provincial formaba parte de la Comisión Provincial de Gobierno. Posteriormente, en 1977, al desaparecer el Ministerio de Planificación y Desarrollo, el INE pasó a depender del Ministerio de Economía (en 1980, Ministerio de Economía y Comercio). La estructura periférica de este Ministerio se reguló mediante el Real Decreto 3319/1981 de 29 de Diciembre (BOE 20/1/1982) haciendo las siguientes salvedades para las Delegaciones Provinciales del INE:

“se respeta en esta norma la peculiar y tradicional configuración de las Delegaciones Provinciales del INE” (exposición de motivos).

“las funciones del MEC, excepto las propias de la Dirección General del INE, se ejercerán por medio de las Direcciones Territoriales¹⁰ y Provinciales de Economía y Comercio” (artículo primero).

“la organización periférica del INE continuará con su actual estructura y funciones sin perjuicio de los dispuesto en relación con las funciones de representaciones atribuidas a las Direcciones Territoriales y Provinciales del Ministerio” (artículo sexto).

Posteriormente, (en 1982) cuando el INE pasa a depender del recién creado Ministerio de Economía y Hacienda no se altera la estructura periférica hasta que el Real Decreto 1884/1986 de 2 de Agosto del Ministerio de Administraciones Públicas (BOE del 6) define la estructura básica del MECH. Su artículo 26 apartado 10-d regula las competencias de sus Delegaciones Provinciales y dice: “corresponde a las Delegaciones del MECH cualesquiera otras funciones de carácter no tributario atribuidas al Ministerio o a sus diferentes centros directivos, **organismos autónomos** u otros organismos adscritos al mismo” (pero sin precisar cual era la modalidad de adscripción de las Delegaciones Provinciales del INE).

Más adelante¹¹, aprobada la Ley 6/1997 de 14 de Abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que consideró al INE como servicio no integrado. Para adaptarse a la LOFAGE, el Real Decreto 390/1998 de 13 de Marzo (BOE del 14) reguló las funciones y estructura orgánica de las Delegaciones del MECH. Su artículo 2.2 decía¹²: “Las Delegaciones del INE se adscriben orgánicamente a las Delegaciones del MECH; sin perjuicio de la dependencia funcional del Organismo autónomo al que pertenecen”.

La Orden de 18 de Noviembre de 1999 (BOE del 24) desarrolló este Real Decreto regulando en su artículo tercero la suplencia y representación del Delegado provincial del INE. De todo ello, se puede inferir lo siguiente. Como la Ley de Estadística de 1989 no menciona a la estructura periférica del INE, no se establece para las Delegaciones Provinciales del INE las debidas garantías de neutralidad operativa necesarias para el desarrollo de sus funciones. Aunque ya no existe dependencia orgánica del Subdelegado del Gobierno –lo que ha redundado en favor de la independencia de las Delegaciones Provinciales del INE- su dependencia orgánica de las Delegaciones Provinciales del MECH puede menoscabar la

¹⁰ Conviene reseñar que las Direcciones Territoriales de Economía y Comercio no tenían solapamiento con la división autonómica.

¹¹ Con anterioridad, el Real Decreto 139/1997 de 31 de Enero de Estructura Orgánica del INE (BOE del 12) decía en su artículo 9.3 que: “**sin perjuicio** de su adscripción orgánica en (sic) las Delegaciones de Economía y Hacienda”.

¹² Su artículo undécimo regulaba las funciones de las Delegaciones Provinciales del INE.

imagen de neutralidad y debida salvaguarda del secreto estadístico a cargo de aquellas máxime cuando, en algunas provincias, existe un desempeño conjunto de los cargos de Delegado del MECH y de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

- **Situación actual.**

La pregunta que debemos hacernos es si la creación del Organismo Autónomo INE le ha dotado de más independencia técnica y de gestión. En cuanto a la independencia económica, sin entrar en temas que no competen a la ACEF no parece que se haya conseguido una mayor agilidad administrativa. Como botón de muestra, entre otros, cabe señalar el retraso de los pagos y de las gratificaciones a los trabajos del Censo Agrario 1999. Con respecto a la independencia funcional, podemos decir que en la práctica el INE carece de facultades propias pues se han seguido en la gestión pautas de conducta como si se tratara de un Centro Directivo directamente dependiente de la Subsecretaría y a través de órgano interpuesto, antes Dirección General de Servicios y con posterioridad la Secretaría General Técnica del MECH.

En cualquier caso, no se ha notado una mejora, más bien al contrario, en la gestión de personal. En algunos temas concretos, la situación ha empeorado. Uno de estos casos es la problemática planteada por la falta de contratación de Entrevistadores-encuestadores fijos especialmente para la recogida de datos en encuestas a los hogares. La rotación de contratados eventuales aparte de dificultar grandemente la gestión de personal en las Delegaciones y de suponer una posible merma de la calidad del dato recogido puede afectar al cumplimiento del secreto estadístico. Tampoco se ha podido desarrollar reglamentariamente el artículo 32, apartado tres de la Ley 31/1990 de 27 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE del 28) por el cual se creó el Grupo General Administrativo (Grupo C) especialidad estadística.

Es el débil entramado jurídico-administrativo del INE en cuanto a su autonomía de gestión lo que conlleva que los muy complejos problemas de gestión acaparen la atención de sus máximos responsables y conforman un INE atenazado por las normas y los procedimientos de la Administración Pública. Pero es la problemática creada por el Real Decreto 557/2000 de 27 de Abril de reestructuración de los Departamentos Ministeriales (BOE del 28) en la adscripción de las Delegaciones Provinciales del INE la que ha puesto en evidencia, como botón de muestra, la falta de encaje del Organismo Autónomo INE en la Administración –en el caso que nos ocupa la Periférica- General del Estado. Veamos:

El citado Real Decreto *desdobló* el Ministerio de Economía y Hacienda en dos: el Ministerio de Economía y el de Hacienda. El INE pasa a depender del primero a través de la Secretaría de Estado de Economía por el artículo 1371/2000 de 19 de Julio (BOE del 20) por el que se modifica y

desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía. Su artículo 18, apartado 2-C dice: "(corresponde a las Delegaciones de Economía y Hacienda el ejercicio en el ámbito territorial de las competencias) que corresponden a las Delegaciones del INE de acuerdo con el Real Decreto 139/1997 de 31 de Enero (BOE del 12 de Febrero) de Estructura Orgánica del INE".

Ahora bien, el Real Decreto 1330/2000 de 7 de Julio (BOE del 8) por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, en su artículo 18-1 dice: "Las Delegaciones del Ministerio de Economía y Hacienda **dependerán orgánicamente de la Subsecretaría de Hacienda** sin perjuicio de la dependencia funcional de los órganos superiores o directivos de los Departamentos competentes por razón de las materias objeto de su actuación".

Por otra parte, el Delegado de ECH –que es nombrado por el Ministro de Hacienda según el artículo 19-2- asumirá la jefatura de todo el personal de la Delegación según el mismo artículo. De las disposiciones derogatorias del precitado Real Decreto 1330/2000 parece deducirse que los artículos 2-2 y 11 del Real Decreto 390/1998 de 13 de Marzo siguen vigentes. El primero establecía la dependencia orgánica de la Delegación del INE de la del MEC (la funcional es con el INE) y el segundo las competencias de las Delegaciones del INE, entre otras la de representar al INE: Por otra parte, la Inspección General de Servicios pasa a depender del Ministerio de Hacienda, la cual tendrá la competencia de "**la inspección de todos los servicios, organismos y entes independientes o adscritos a los Ministerios de Economía y Hacienda**".

En todo este galimatías administrativo, existen indicios de que se pudieran haber tomado medidas "contra la naturaleza de las cosas" que es, precisamente una de las formas que como ha declarado la jurisprudencia, adopta la arbitrariedad en cuanto concepto jurídico reprobable. ¿Cómo pueden si no las Delegaciones del INE depender funcionalmente del INE, órgano adscrito al Ministerio de Economía y, orgánicamente, del Subsecretario de otro Ministerio (el de Hacienda en este caso)?.

De todo esto, se infiere la necesidad de que las Delegaciones del INE tengan en la provincia un status especial –a similares propósitos del Banco de España- a los efectos de su mejor salvaguarda técnica y funcional; máxime cuando, en este momento, sus efectivos y competencias superan a las del Ministerio de Economía en las provincias (patrimonio, loterías).

Por otra parte, y en otro orden de cosas, debe procurarse que la actual uniformización del logotipo e imagen de la Administración General del

Estado respete la "idiosincrasia" del INE debiendo figurar en los cuestionarios estadísticos solamente el logotipo "IN" , en lo que sin

e

duda redundará en beneficio de la imagen de dicho Organismo Autónomo.

3) Conclusiones y propuestas

De todo lo anteriormente expuesto, se deduce la suma conveniencia – rayana en la necesidad- de desarrollar reglamentariamente mediante el Reglamento interno/Estatuto propio del INE la capacidad funcional necesaria para garantizar su neutralidad operativa como recoge el artículo 30º de la Ley 12/1989 de 9 de Mayo de la Función Estadística Pública. Y ello como objetivo de facilitar al máximo su gestión, sancionar, como ya se ha señalado, su neutralidad operativa en el desarrollo de sus competencias técnicas, sin perder su inserción en la Administración General del Estado y sin alterar las garantías de legalidad y control público y democrático que han de presidir el ejercicio de cualquier actividad administrativa.

La ACEF ofrece y demanda su colaboración en la elaboración del Reglamento interno del INE.

Bibliografía consultada:

- TORRE SERRANO, Andrés. **La Administración Estadística como Administración independiente.** Revista de Actualidad Administrativa nº 38. Año 1992
- TORRE SERRANO, Andrés. **La Autonomía del Instituto Nacional de Estadística.** Revista de Actualidad Administrativa nº 47. Año 1988.
- SALA ARQUER. José María. **El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes.** Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1985.
- Alvaro d'ORS. **Ensayo de teoría política. IV "Inauguratio".** EUNSA. Pamplona 1979.
- SOUVIRON MORENILLA, José María. **Consideraciones sobre la función estadística pública y su régimen.** Revista de Administración Pública nº 13. (Mayo-Agosto). Madrid 1994.