



Estructura y funcionamiento de los sistemas de estadística oficial

Módulo 2: **La Estadística Oficial en el Ámbito Internacional**

Unidad 3: **Estudio de la organización estadística a escala europea: el Sistema Estadístico Europeo**

Índice

Índice	1
Unidad 3: Estudio de la organización estadística a escala europea: el Sistema Estadístico Europeo	3
3.1. Introducción a la Unión Europea.....	3
3.2. El Sistema Estadístico Europeo: definición, composición y misión	5
3.3. Legislación estadística básica	8
3.3.1. Reseña histórica	8
3.3.2. “Jerarquía normativa”	10
3.3.3. La Ley Estadística Europea: el Reglamento 223/2009	12
3.4. Estructura y funcionamiento del SEE: el rol de Eurostat y de los Estados miembros	13
3.4.1. Eurostat	13
3.4.2. Estados miembros	14
3.4.3. Proceso de adopción de actos legales.....	17
3.5. Planificación y producción estadística	20
3.5.1. Planificación estadística europea	20
3.5.2. La producción estadística en el SEE	24
3.6. Los retos del Sistema Estadístico Europeo	26
3.6.1. La Visión.....	29
3.6.2. Aplicación de la visión de Eurostat.....	31

Unidad 3: Estudio de la organización estadística a escala europea: el Sistema Estadístico Europeo

3.1. Introducción a la Unión Europea

La Unión Europea es una organización abierta al mundo, fundada sobre unos valores comunes de libertad, democracia, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos. Entre sus objetivos estratégicos está la consolidación de una Europa democrática estable y unida.

La Unión Europea podría definirse como un ente supranacional de integración. Es decir, a diferencia de otras organizaciones internacionales de cooperación en las que los Estados contraen ciertas obligaciones pero sin ceder parte de su soberanía a la organización internacional, en una organización de integración los Estados contratantes transmiten parcelas de su soberanía al ente supranacional, quedando sometidos al mismo en todo aquello que afecte a la competencia estatal transferida. El único modelo de organización de integración propiamente dicho existente es el de la Unión Europea, por esta razón nos encontramos ante un fenómeno muy novedoso que ha ido completándose y evolucionando según las necesidades de cada momento.

El origen inmediato de la Unión Europea se encuentra en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 que desemboca en la aprobación del Tratado por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951 por seis países europeos, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Francia. Posteriormente, se constituyen en Roma el 25 de marzo de 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa o Euratom) por los seis países miembros del Tratado CECA. La Unión Europea como tal no se crea hasta el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992), momento en el cual se entienden las tres Comunidades incluidas dentro de la Unión Europea, aunque con su propia autonomía y capacidad jurídica. La fusión final se produce en el año 2009 con el Tratado de Lisboa por el que “desaparece” la división en distintas Comunidades que se integran en la Unión Europea, a la que se dota de plena capacidad jurídica de obrar.

La evolución del Derecho Comunitario va aparejada a la evolución de las Comunidades Europeas. A lo largo de todo este tiempo la UE ha pasado de ser una Comunidad con 6 miembros fundadores a ser una Unión de 28 Estados miembros. Si bien en los sucesivos Tratados se han ido transfiriendo más competencias a la UE aún estamos lejos de ser un sistema federal.

El Derecho Europeo constituye, por lo tanto, un ordenamiento jurídico propio. Este ordenamiento jurídico, como todos, está integrado por normas e instituciones organizadas y estructuradas que se complementan entre sí. Por lo tanto, podemos hablar de un auténtico ordenamiento jurídico comunitario integrado en el sistema jurídico de los Estados Miembros.

La Unión Europea actúa sujeta a unos límites en función de una serie de competencias que le son atribuidas y que debe ejercer buscando un equilibrio lo más perfecto posible entre los intereses de los Estados miembros y las necesidades de la Unión. La estadística es una de estas competencias compartida de la Unión Europea, lo que significa que los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito, pero sólo podrán ejercer dicha competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya.

La UE actúa en el ámbito internacional a través de sus instituciones. Tras el Tratado de Lisboa la UE cuenta con 7 instituciones:

- El Consejo Europeo: Compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 28 Estados miembros tiene por misión ejercer el liderazgo político de la UE dando a la misma los impulsos necesarios para que avance.
- El Consejo de Ministros de la Unión Europea, es la voz de los Estados miembros. Está compuesto por un representante de cada Estado miembro y es el principal órgano decisorio de la Unión.
- El Parlamento Europeo, que representa a todos los pueblos y a los ciudadanos de la UE, está compuesto por 751 diputados elegidos por sufragio universal directo por todos los ciudadanos de la UE, se reparte las competencias legislativas y presupuestarias con el Consejo de la Unión Europea.
- La Comisión Europea, que representa el interés común de la UE, es la “guardiana de los tratados” y debe velar por que las políticas y el derecho de la UE se apliquen adecuadamente. Es el principal órgano ejecutivo y tiene el derecho y la obligación de proponer legislación.
- El Tribunal de Justicia de la UE: Es el órgano judicial de la UE. Garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.
- El Tribunal de Cuentas: Fiscaliza “a posteriori” las cuentas de la Unión Europea.
- El Banco Central Europeo: Su función principal es la de mantener la estabilidad de precios en la zona del euro.

El triángulo de la toma de decisiones

Como se ha indicado, la Unión Europea es más que una mera confederación de Estados, pero no es un Estado federal. Los Tratados, que constituyen el Derecho primario, son la base de los numerosos actos jurídicos de Derecho derivado, que inciden directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE. El Derecho derivado se compone fundamentalmente de reglamentos, directivas y decisiones adoptados por las instituciones de la UE.

Esta legislación es el resultado del acuerdo alcanzado por el triángulo institucional legislativo formado por el Consejo (en representación de los gobiernos nacionales), el Parlamento Europeo (en representación de los ciudadanos) y la Comisión Europea (garante del interés colectivo europeo).

Por Derecho Primario u Originario entendemos el conjunto de actos jurídicos que emana directamente de los Estados Miembros (Tratados constitutivos, Tratados de Adhesión..). El Derecho Derivado, como su propio nombre indica, se constituye por los actos jurídicos “derivados”, es decir, adoptados por las instituciones comunitarias. Estos pueden ser actos de naturaleza vinculante (Reglamentos, Directivas o Decisiones) o actos de naturaleza no vinculante (Recomendaciones o Dictámenes).

Como en todo ordenamiento jurídico las normas de Derecho Internacional y las Fuentes Generales del Derecho se aplican complementariamente a las anteriores.

Actualmente hay dos Tratados de la UE en vigor. Por un lado, el Tratado de la Unión Europea (TUE) establece qué es la Unión, es decir, define porqué existe la UE y para qué, establece cómo está organizada la UE y las relaciones entre los Estados y las instituciones y fija las reglas sobre cómo entrar y cómo salir. Por otro lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE) establece qué hace la Unión, es decir, explica las políticas de la UE y cómo dichas políticas se van a desarrollar.

Los procedimientos legislativos para adoptar actos de derecho derivado se desarrollan más adelante en relación con la adopción de actos de naturaleza estadística.

3.2. El Sistema Estadístico Europeo: definición, composición y misión

El alumno puede comenzar este epígrafe visionando un video explicativo elaborado por el INE que en apenas unos minutos da una visión general de la organización estadística en el Sistema Estadístico Europeo, a través del siguiente enlace:



<http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=Page&cid=1254735905268&p=1254735905268&pagename=INE%2FINELayout>

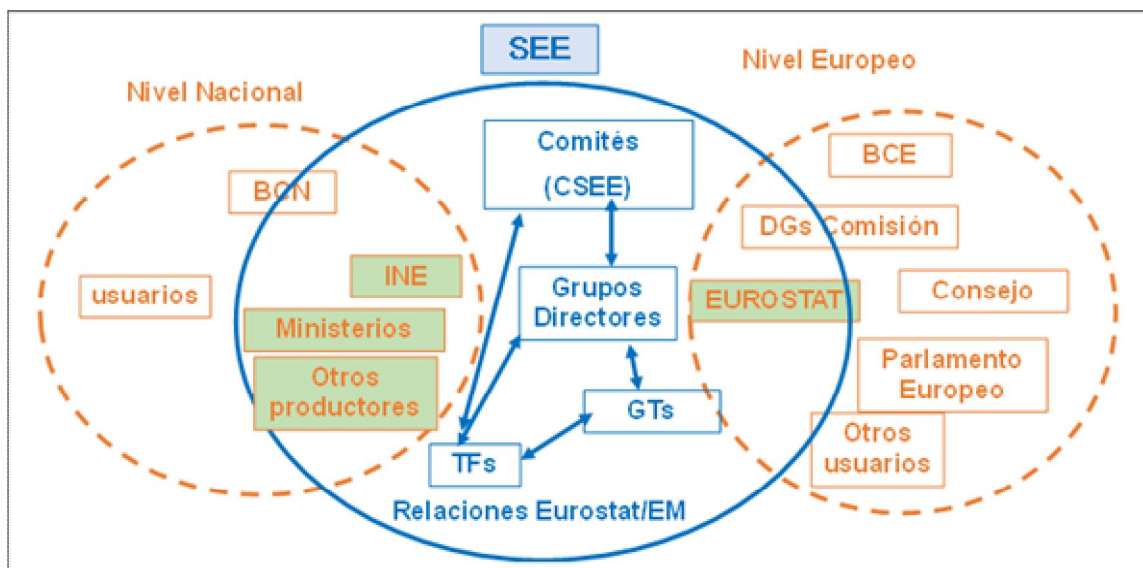
El Sistema Estadístico Europeo (SEE) es la asociación entre la Comisión (representada por Eurostat) y los institutos nacionales de estadística y otras autoridades estadísticas nacionales de los Estados miembros responsables, en sus propios Estados, del desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas. Esta asociación también incluye a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (EFTA por sus siglas en inglés, European Free Trade Association), aunque con distintas condiciones de las de los Estados miembros.

Imagen 9: El Sistema Estadístico Europeo:



Fuente: Elaboración propia.

Imagen 10: Funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo



Fuente: Elaboración propia.

El SEE se define como tal por primera vez en el Reglamento 223/2009 relativo a la estadística europea, cuyo objetivo es la creación de un marco jurídico para desarrollar, elaborar y difundir las estadísticas europeas. Este Reglamento es el que regula el funcionamiento del SEE, con la motivación principal de fomentar la cooperación entre los miembros del SEE y con los entes externos al SEE.

Así, el SEE funciona como una red, en la que los Estados miembros recogen los datos y elaboran estadísticas con fines nacionales y comunitarios. Estos datos son transmitidos a Eurostat que es quien agrega la información proporcionada por cada Estado miembro para producir estadísticas oficiales europeas. Además, Eurostat juega el papel de coordinador, promoviendo la armonización de las estadísticas en colaboración con las autoridades nacionales de estadística.

La coordinación dentro y fuera del SEE debe ir encaminada al fomento de la armonización, a la búsqueda de la eficiencia y la reducción de la carga tanto a los informantes como a los productores de la estadística oficial y a la mejora de la disponibilidad de estadísticas.

Para garantizar la coherencia y comparabilidad de las estadísticas europeas, es necesaria la cooperación y la coordinación entre las autoridades que colaboran en el desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas. Así, no sólo son importantes las relaciones entre los miembros de dentro del SEE, sino que también lo son las relaciones del SEE con otros elementos externos. Por ello, en el SEE se realiza una importante labor de coordinación, desde dos perspectivas:

- Dentro de la UE: el SEE coordina su trabajo con otras instituciones y entidades europeas y especialmente con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Tanto el SEE como el SEBC, por tanto, deben desarrollar, elaborar y difundir estadísticas europeas, pero con arreglo a marcos jurídicos independientes que reflejan sus respectivas estructuras de gobernanza. Es importante garantizar una estrecha colaboración y la coordinación apropiada entre el SEE y el SEBC, sobre todo para la elaboración de estadísticas que están “a caballo” entre ambos sistemas (ej: la balanza de pagos).
- Fuera de la UE: también realiza una importante labor de coordinación con organizaciones internacionales con competencias estadísticas, como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Naciones Unidas, el FMI (Fondo Monetario Internacional) o el Banco Mundial, dada la importancia de garantizar una coordinación apropiada entre el SEE y otros elementos del sistema estadístico internacional con el fin de fomentar el uso de conceptos, clasificaciones

y métodos internacionales, en particular con vistas a garantizar mayor coherencia y mejor comparabilidad entre las estadísticas a escala mundial.

En todo caso, la cooperación y coordinación de todas las autoridades que intervienen en el funcionamiento del SEE debe organizarse con pleno respeto a los poderes nacionales y europeos y a los acuerdos institucionales.

3.3. Legislación estadística básica

3.3.1. Reseña histórica

Las estadísticas oficiales desempeñan un papel fundamental en la elaboración de las políticas de países e instituciones. La Unión Europea, desde sus primeros años, también fue consciente de la necesidad de basar sus decisiones sobre planificación y ejecución de las políticas comunitarias en datos estadísticos fiables y comparables. Como consecuencia, el SEE se ha ido construyendo poco a poco con el objetivo de proporcionar estadísticas comparables a nivel de la UE.

En ese sentido, para que la producción de estadísticas europeas funcione correctamente es necesario disponer de una base legal estable y transparente que pueda garantizar la calidad de las mismas. Al mismo tiempo, el sistema tiene que ser lo suficientemente flexible para permitir responder a los retos actuales y futuros, teniendo en cuenta las limitaciones financieras, la reducción de la carga de respuesta y los desarrollos de las tecnologías de la información.

La base legal del SEE ha ido creciendo conforme crecían las necesidades estadísticas, las cuales, a su vez, se han visto incrementadas con el aumento de las competencias políticas de la Unión a través de los diversos Tratados.

En el siguiente cuadro se enumeran los hitos históricos en relación con la legislación estadística básica en la UE:

Cuadro 4: Hitos relacionados con la legislación estadística básica en la UE

AÑO HECHO HISTÓRICO	MARCO LEGAL
1951 (CECA)	Creación de “La División de Estadística de la Comunidad del Carbón y del Acero” (1952)
1958 (CEE/EURATOM)	Creación de un Servicio Estadístico común a las tres comunidades (CECA, CEE y EURATOM) y punto de partida de la legislación estadística de la UE.
1959	El Servicio estadístico pasa a ser Eurostat.
1960	Primer Reglamento estadístico (sobre costes laborales u compensación a los empleados)
1970	Se publica el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) aunque no se convertiría en ley hasta 1996 y se adopta clasificación general industrial de actividades económicas (NACE).
1989	Se crea por Decisión del Consejo el Comité del Programa Estadístico (predecesor del CSEE) y el primer programa estadístico 1989-1992 (por una resolución del Consejo no vinculante)
1990	Primer reglamento “horizontal” estadístico sobre la transmisión a la oficina estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico.
1991 (Tratado de Maastricht)	Nuevos requerimientos estadísticos por establecimiento de la Zona Económica Europea
1992	Adopción del programa estadístico 1993-1997 a través de un acto jurídico (Decisión del Consejo)
1997	Primer reglamento general sobre las estadísticas europeas (Reglamento (CE) nº 322/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, sobre la estadística comunitaria)
1999 (T. Ámsterdam)	Primera Base jurídica “real” para la estadística (artículo 285 TCE)
2005	Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas.
2008	Creación del ESGAB
2009	Nuevo reglamento sobre las estadísticas europeas (Reglamento 223/2009) que crea el CSEE
2009	Adopción de la Comunicación 404/2009: primer esbozo de una visión para la modernización de la producción de estadísticas europeas
2012	Nueva Decisión de la Comisión sobre el papel de Eurostat en las instituciones europeas
2014	'ESS Visión 2020'
2015	Revisión del Reglamento 223/2009 sobre las estadísticas europeas.

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2. “Jerarquía normativa”

A pesar de que en Derecho Europeo no rige el principio de jerarquía normativa con el alcance y significado que rige en un ordenamiento jurídico nacional, sí podemos hablar de una mínima jerarquía de normas. El Tratado es derecho primario, por lo que se aplica sobre la legislación de derecho derivado. Las normas de derecho derivado adoptadas por las Instituciones europeas pueden ser, como hemos visto, reglamentos, directivas y decisiones y todas ellas tienen la misma naturaleza vinculante y el mismo “rango” legal sin que exista una relación jerárquica entre las mismas. Estos actos de derecho derivado pueden ser, además, actos de base o actos delegados o de ejecución que desarrollan los anteriores (estando, por lo tanto, supeditados a los actos de base jerárquicamente). Por último, el derecho nacional está sujeto a todas las normas europeas (Tratados y actos de derecho derivado) en función del principio de primacía del derecho europeo sobre el nacional.

En el ámbito estadístico la legislación básica y su jerarquía es la siguiente:

1. **Derecho primario: Artículo 338 del TFUE**: En función del principio de atribución de competencias, la UE sólo puede legislar cuando el Tratado le atribuya competencia para ello y debe existir un precepto del Tratado que reconozca dicha competencia y establezca cómo debe ser ejercida.

Ese artículo en el caso de la competencia estadística, es el artículo 338 TFUE, que es la base jurídica de las estadísticas europeas. La estadística es una competencia compartida por lo que la UE sólo legislará con pleno respeto del principio de subsidiariedad, es decir, cuando sea necesario para el cumplimiento de los objetivos de la UE. Este artículo no sólo establece la naturaleza de la competencia para regular el ámbito estadístico, sino que también establece el procedimiento legislativo para adoptar dicha normativa estadística y los principios de la estadística europea oficial que deberán respetarse en todo caso:

“Art. 338 TFUE: 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas para la elaboración de estadísticas cuando sean necesarias para la realización de las actividades de la Unión.

2. La elaboración de estadísticas de la Unión se ajustará a la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y al secreto

estadístico, y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos.”

2. **Derecho derivado:** Las principales normas adoptadas por el legislador europeo en el ámbito estadístico son:

- La “Ley Estadística” (Reglamento 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo 2009, sobre las estadísticas europeas.)
- La Decisión de la Comisión de 17 de septiembre de 2012 sobre Eurostat (2012/504/UE)
- Los Programas Estadísticos Multianuales: Actualmente está en vigor el Reglamento (UE) n ° 99/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013 , relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017.
- Los Programas anuales de desarrollo
- La legislación “sectorial” estadística (Reglamentos, Decisiones, directivas marco y de desarrollo sectoriales).
- La legislación “general” de la UE sobre la toma de decisiones: Reglamento 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

3. **Derecho indicativo (“Soft law”):**

Las normas de derecho indicativo son actos o normas de naturaleza jurídicamente no vinculante, como Comunicaciones y Recomendaciones de la Comisión, manuales metodológicos, acuerdos de caballeros...etc. En el ámbito estadístico cabe destacar dos actos de soft law importantes por su alcance general:

- a) El Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas (adoptado por la Recomendación de la Comisión sobre la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias)
- b) La Visión (elaborada en la Comunicación de la Comisión de 2009 sobre el método de elaboración de las estadísticas de la UE: una visión para la próxima década)

3.3.3. La Ley Estadística Europea: el Reglamento 223/2009

El Reglamento 223/2009 es el marco de elaboración de las estadísticas europeas. Este Reglamento, también llamado “ley estadística europea”, establece los principios y las normas básicas para el funcionamiento del SEE, proporciona respuestas a preguntas tales como quién debe hacer qué, quién decide y cómo. Las estadísticas concretas que se deben producir se establecen en la legislación sectorial específica.

En particular, este reglamento regula en 5 capítulos lo siguiente:

- Los Principios estadísticos.
- Las Definiciones básicas.
- La Gobernanza estadística:
 - Definición y funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo (SEE).
 - El papel de los Institutos Nacionales de Estadísticas y otras autoridades nacionales.
 - El papel de los Presidentes de los Institutos Nacionales de Estadísticas y los responsables de estadística de otras autoridades nacionales.
 - El papel de la Comisión (Eurostat).
 - El papel del Director General de Eurostat.
 - La creación del Comité del Sistema Estadístico Europeo y sus funciones como.
 - La cooperación del SEE otros organismos, SEBC y cooperación internacional.
 - El Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas y su implementación.
 - La Calidad de las estadísticas europeas.
- La elaboración de las estadísticas europeas:
 - El Programa Estadístico Europeo.
 - La Implementación del Programa Estadístico Europeo.
 - El Planteamiento europeo de las estadísticas.
 - El Programa anual de trabajo.

- Las redes de colaboración dentro del SEE.
- La Difusión de las estadísticas europeas:
 - El Secreto estadístico.
 - La protección del Secreto estadístico.
 - La transmisión de datos confidenciales.
 - El acceso a datos confidenciales con fines científicos.
 - El acceso, utilización e integración de los registros administrativos para la elaboración de las estadísticas europeas.
 - El incumplimiento del secreto estadístico.
- Las normas de desarrollo legislativo (comitología).

Todos estos aspectos básicos referentes al funcionamiento del SEE se desarrollan en los apartados siguientes.

3.4. Estructura y funcionamiento del SEE: el rol de Eurostat y de los Estados miembros

Como hemos visto, los actores principales en el SEE son Eurostat y los Estados miembros y vamos a ver cuál es el papel que juega cada uno de ellos.

3.4.1. Eurostat

Eurostat es la autoridad estadística de la Unión Europea. Su misión es ser el proveedor principal de estadísticas de alta calidad en Europa. Eurostat es quien verifica y analiza los datos de las estadísticas producidas por los Estados Miembros que han sido enviados a Eurostat con la finalidad de proveer a la Unión Europea con estadísticas a nivel europeo. Además Eurostat vela por la armonización y comparabilidad de datos entre países y regiones.

Se trata de una Dirección General de la Comisión Europea y su sede está en Luxemburgo.

El estatus y funciones de Eurostat están regulados principalmente en dos fuentes:

- El Reglamento 223/2009 del Consejo y del Parlamento Europeo sobre las estadísticas europeas.
- La Decisión de la Comisión sobre Eurostat de 17 de septiembre de 2012.

Puesto que es parte de la Comisión Europea, Eurostat ha de representar los intereses de la UE en su conjunto. A grandes rasgos, las funciones de Eurostat dentro del SEE se pueden encajar en 3 bloques principales:

1. Desarrollo de las estadísticas europeas: Eurostat es el encargado de desarrollar y promover el uso de estándares, métodos y procedimientos para mejorar la comparabilidad. Además es el que impulsa los desarrollos legislativos en los que habitualmente se traduce esta armonización, y una vez en vigor estos actos legales, también es el encargado de velar por que los Estados miembros apliquen las normas contenidas en ellos.
2. Producción de las estadísticas europeas: los productores de estadísticas europeas en los Estados miembros (INEs y otras autoridades nacionales) envían los datos a Eurostat, que almacena y procesa estos datos, realizando los ajustes necesarios en términos de validación, corrección de efectos estacionales, imputación, etc., y partir de esta información calcula agregados europeos.
3. Difusión de las estadísticas europeas: Eurostat es el encargado de asegurar que las estadísticas europeas sean accesibles para todos los usuarios, proporcionando los datos junto con sus metadatos y otros productos. Esta función la realiza principalmente a través de su página web.

Por otro lado, Eurostat también realiza una importante labor de coordinación interna en cuanto a sus relaciones con las otras direcciones generales de la Comisión, la cual viene definida en la citada Decisión de la Comisión, que determina que Eurostat ha de mantener un diálogo regular y constructivo con otros servicios de la Comisión, con el fin de tener en cuenta las necesidades de los usuarios, la evolución de las iniciativas políticas más destacables y otras actividades. Además, Eurostat coordinará el desarrollo y la producción de otras estadísticas que elaboren otros servicios de la Comisión.

3.4.2. Estados miembros

Los Estados miembros juegan un papel muy importante en el SEE. Si bien es Eurostat quien procesa y publica la información estadística a nivel europeo, son los Estados miembros los que recogen los datos y compilan las estadísticas con fines nacionales y de la Unión Europea.

Por lo tanto son los responsables del desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas en sus ámbitos nacionales, que son necesarias para la toma de decisiones de la Unión. En este sentido, los Estados miembros recogen los datos en su ámbito nacional y

los procesan conforme a lo establecido en las normas europeas. Posteriormente envían los datos a Eurostat que es quien recopila la información proporcionada por cada Estado miembro y elabora los agregados europeos.

Pero además de esta función “productora”, los Estados miembros participan muy activamente en la elaboración de las directrices y metodologías que rigen la producción de las estadísticas europeas, así como en la fase de elaboración de la legislación estadística. Esto lo hacen a través de la participación en los distintos foros de trabajo existentes en el SEE.

En el propio Reglamento 223/2009 se introduce el concepto de las “redes de colaboración”, fomentando así el lanzamiento de iniciativas encaminadas a la creación de sinergias en el SEE, difundiendo la experiencia y los resultados dentro del SEE.

Los foros de trabajo estadísticos constituyen el lugar donde Eurostat y los Estados miembros trabajan conjuntamente para lograr la continua mejora en la armonización y la comparabilidad de los datos.

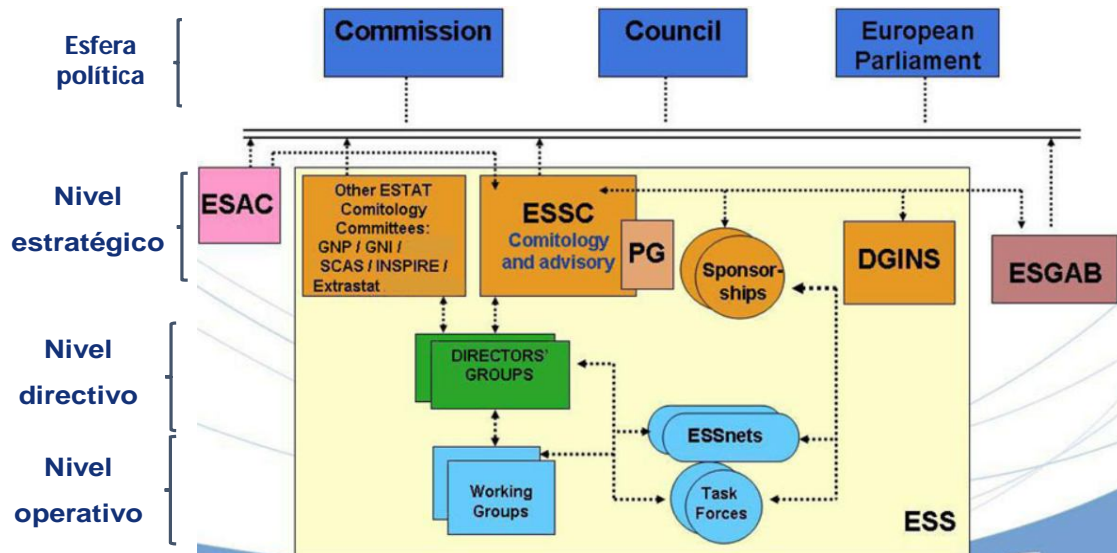
Podríamos hablar de 3 tipos de foros de trabajo según las funciones que realizan:

1. A nivel estratégico: existen varios foros cuyas decisiones afectan al SEE en su conjunto y son de carácter estratégico. En este nivel los principales foros activos son:
 - Comité del Sistema Estadístico Europeo (CSEE): es el principal foro estratégico y “legislativo” en el SEE y su misión es proporcionar apoyo profesional al SEE para el desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas conforme a los principios de independencia profesional, imparcialidad, objetividad, fiabilidad, confidencialidad estadística y eficacia.
 - En él se reúnen 4 veces al año los presidentes y/o directores generales de los INEs y se toman decisiones relacionadas con las prioridades de los programas estadísticos, la carga de respuesta, la relación coste-eficacia de la producción, la confidencialidad, directrices del proceso de producción estadístico, la adopción de actos de desarrollo, etc.
 - Partnership Group: es otro grupo de trabajo de alto nivel que contribuye al buen funcionamiento del CSEE, preparando las reuniones de aquel, y lo conforman una parte de los miembros del CSEE, con carácter rotatorio.

- Conferencia DGINS: se reúne una vez al año y también asisten los presidentes y/o directores generales de los INEs, junto con representantes de la Comisión Europea, de otras organizaciones internacionales (Naciones Unidas, OCDE, etc) o países invitados. Es el foro que da impulso al desarrollo del SEE, liderando la identificación de necesidades y desarrollos futuros y la organización del trabajo en el SEE.
 - ESAC y ESGAB: existen además dos órganos en los que no participan los Estados miembros ni Eurostat directamente, pero que influyen en el funcionamiento y la toma de decisiones. Por un lado, el ESGAB (European Statistical Governance Advisory Board) es un órgano consultivo cuyo propósito es velar por la aplicación del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas dentro del SEE, desde una posición independiente del SEE. Sus miembros han de ser expertos que posean competencias notorias en el ámbito de la estadística. Por otro lado, el ESAC (European Statistical Advisory Committee) es el órgano que representa los intereses de los usuarios de las estadísticas europeas, velando por que estos intereses y por que la carga de trabajo tanto para los informantes como para los productores sean tenidos en cuenta en el desarrollo de los programas estadísticos.
2. A nivel directivo: en este nivel se sitúan los Grupos de Directores. Se trata de grupos de trabajo enfocados a áreas estadísticas concretas (estadísticas macroeconómicas, de empresas, agrícolas, sociales...), a los que suelen asistir los responsables de dichas áreas de cada sistema nacional. Su función es asesorar a Eurostat en el desarrollo del SEE en estos sectores específicos.
3. A nivel operativo:
- Grupos de Trabajo (Working Groups): son grupos de expertos liderados por Eurostat y compuestos por todos los Estados miembros, establecidos para cumplir objetivos específicos del Programa de Trabajo estadístico. Su misión es asegurar el desarrollo y buena marcha de la implementación del trabajo estadístico de un área en particular. Muchos de estos grupos reportan a los grupos de directores de sus respectivas áreas y otros reportan directamente al CSEE.
 - Grupos de Trabajo Especiales (Task Forces): son grupos de trabajo formados por un número menor de expertos de algunos de los Estados

miembros, tienen un mandato limitado en el tiempo y se crean con objetivos concretos, en áreas estadísticas concretas. Normalmente reportan a algún Working Group o a algún otro organismo del SEE.

Imagen 11: Los Grupos de Trabajo del SEE: Vías de cooperación entre los EM y la UE



Fuente: Elaboración propia basada en un cuadro de Eurostat.

3.4.3. Proceso de adopción de actos legales

Una de las principales cuestiones en las que tanto Eurostat como los Estados miembros juegan un papel muy importante para el funcionamiento del SEE es en el procedimiento de adopción de actos legales.

Las principales decisiones en el SEE que afectan a la producción estadística se traducen en la adopción de actos legales, que definen la manera en que los Estados miembros han de producir las estadísticas europeas.

La forma de adoptar estos actos legales viene determinada por la base jurídica (el artículo del Tratado que le atribuye la competencia a la Unión y determina el procedimiento legislativo aplicable y el papel de cada institución de la UE).

Como se ha mencionado más arriba, en el ordenamiento jurídico europeo, podríamos hablar de una cierta jerarquía normativa que sitúa a cada acto legal en un nivel según su origen y características. Realizando una analogía con un ordenamiento jurídico nacional tendríamos:

Cuadro 5: Comparativa de los sistemas legislativos Europeo y nacionales

	Sistema Nacional	Sistema europeo
Derecho primario	Constitución	Tratados de la UE
Derecho secundario	Leyes emanadas de las Cortes	Actos de base: aprobados por el PE y el Consejo
	Reglamentos y normas emanadas del Gobierno	Actos de desarrollo: aprobados por la Comisión

Fuente: Elaboración propia.

Nos vamos a centrar en el procedimiento de adopción de los actos legales de derecho secundario, es decir actos de base y actos de desarrollo.

A. Tipos de actos jurídicos europeos

- Actos de base: son los adoptados por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo (PE), generalmente por el procedimiento legislativo ordinario. Éste es un procedimiento en el que el PE y el Consejo deben ponerse de acuerdo para adoptar un acto legal a partir de una propuesta elaborada por la Comisión¹².

Pueden tomar la forma de directivas, reglamentos o decisiones, y se emplean para regular aspectos básicos. En el caso de la estadística se emplean para crear el marco general de un área estadística, dejando abierta la posibilidad para un desarrollo posterior por parte de la Comisión, marcando en el propio acto de base los límites de esa delegación. La cuestión importante en la práctica es determinar qué se consideran aspectos básicos.

- Actos de desarrollo: son los actos legales que emanan directamente de la Comisión y consisten en el desarrollo de un acto base previo, adoptado por el legislador europeo (PE y Consejo), que otorga a la Comisión esta posibilidad de desarrollo.

Dentro de estos actos existen dos tipologías *actos delegados* (artículo 290 TFUE) que son aquellos en los que el Consejo y el PE delegan los poderes de ejecución directamente a la Comisión, sin control por un comité de expertos; y *actos de ejecución* (artículo 291 TFUE y Reglamento 182/2011 de comitología) que son

¹ El procedimiento consta de 3 fases o etapas, en las que si no hay acuerdo de ambas instituciones en una de ellas, se pasa a la siguiente hasta llegar a la tercera etapa, un comité de conciliación.

PE y Consejo toman sus decisiones a través de las mayorías específicas según lo previsto en el Tratado.

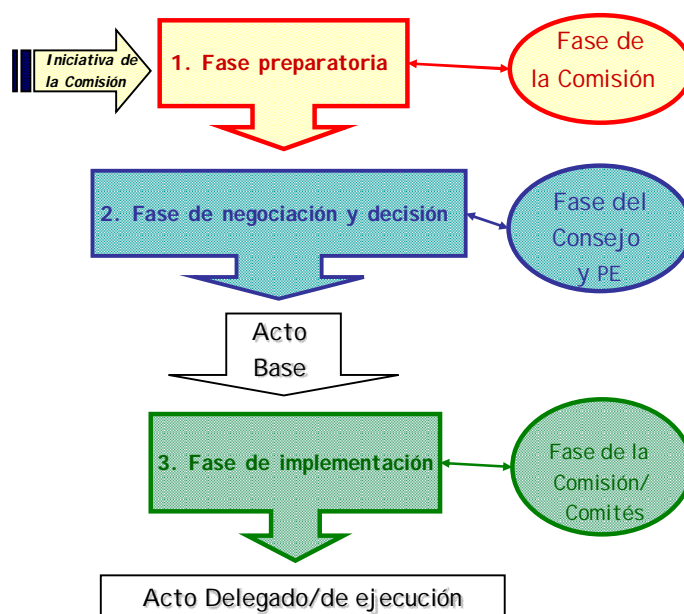
² Para mayor información sobre los procedimientos legislativos, consultar el siguiente enlace:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:ai0016>

aquellos en los que el Consejo y el PE delegan los poderes a la Comisión pero exigen que el control sobre la Comisión lo realice un Comité, que ha de aprobar cualquier acto legal de este tipo. A este último se le conoce como procedimiento de COMITOLOGÍA.

En el caso de la estadística, el principal comité que ejerce esta función de control sobre la Comisión (sobre Eurostat) es el Comité del Sistema Estadístico Europeo (CSEE).

B. Fases de la toma de decisiones en el SEE

Imagen 12: Toma de decisiones en el Sistema Estadístico Europeo



Fuente: Elaboración propia.

La Comisión realiza un doble papel en el proceso de toma de decisiones de la UE:

- a) Función de iniciativa legislativa en cuanto a la adopción de los actos de base: la Comisión es quien tiene atribuida la iniciativa legislativa, de manera que es quien prepara las propuestas de legislación de la UE.

En este sentido, los Estados miembros juegan un papel muy importante, ya que las propuestas estadísticas iniciadas por la Comisión son debatidas en los diversos foros de trabajo, bien en task forces, grupos de trabajo, de directores, etc, y en última instancia por el CSEE, de manera que cuando una propuesta de Eurostat llega al PE y al Consejo, ya incluye las aportaciones que los Estados miembros han ido realizando a lo largo del proceso.

Una vez finalizado el debate en el entorno de la Comisión, ésta remite la propuesta al PE y al Consejo, que la estudian y aprueban o rechazan por el procedimiento legislativo ordinario. Las autoridades estadísticas no sólo intervienen en la fase preparatoria sino que también participan en la fase de negociación en el seno del Consejo de la UE.

- b) Función legislativa en la fase de implementación de los actos legales de base: la implementación de los actos de base se hace mediante la adopción de otros actos legales que los desarrollan y que pueden ser, como ya hemos visto, actos delegados o actos de ejecución. Según el tipo de acto de que se trate, el papel de los Estados miembros y de la Comisión será distinto. Estos actos de implementación o desarrollo pueden ser actos delegados o de ejecución. La diferencia entre ambos está en el procedimiento y en el contenido. El papel de los Estados miembros en los actos delegados se limita a un asesoramiento ad hoc sin fuerza vinculante alguna, esta normativa es competencia del ejecutivo europeo (la Comisión). Sin embargo, cuando se trata de actos de ejecución, la labor legislativa de la Comisión está controlada por un Comité formados por los 28 Estados miembros que deberá votar la propuesta para su adopción. Como ya se ha mencionado, en el caso de la estadística este comité es, en casi todos los casos, el CSEE.

3.5. Planificación y producción estadística

3.5.1. Planificación estadística europea

Al igual que en el nivel nacional la producción de la estadística oficial viene determinada por el Plan Estadístico Nacional, en el ámbito europeo la producción de las estadísticas oficiales europeas se articula en torno a los programas estadísticos europeos.

Un programa estadístico consiste en una serie de objetivos y actividades programadas con el fin de desarrollar o introducir mejoras en las estadísticas.

En la planificación estadística el objetivo último es la producción de estadísticas, pero las actividades incluidas en un plan pueden ser de muy diversa índole, por ejemplo relativas a los recursos humanos o medidas necesarias para conseguir un objetivo específico, aspectos financieros, etc.

Las decisiones a adoptar en torno a la planificación estadística han de tener muy en cuenta las necesidades de todos los usuarios de las estadísticas europeas. Así, se han de

analizar qué es lo que estos usuarios demandan a las autoridades estadísticas y en qué momento.

Cuando hablamos de usuarios no sólo hacemos referencia a los individuos, empresas, investigadores, sino también a los encargados de la toma de decisiones políticas. Por ello, la planificación está muy ligada a las necesidades del momento, especialmente en el campo social, económico y político. Por lo tanto, puesto que la estadística es un instrumento clave para la toma de decisiones, las necesidades de información planteadas para esa toma de decisiones influyen de manera importante en la elaboración de los programas.

Otro atributo de los planes estadísticos es su carácter dinámico. No se trata de un elemento estático, sino que los planes estadísticos se han de ir adaptando de manera continua a las nuevas necesidades y circunstancias del entorno.

Para cumplir con este último aspecto de adaptación continua, en el ámbito europeo, al igual que en el nacional, la planificación se realiza en dos niveles:

1. **Programa Estadístico Europeo (European Statistical Programme, PEE):** en los PEE se definen las prioridades para la producción de estadísticas europeas para todo el periodo que abarcan y se definen los principales objetivos estratégicos, así como objetivos detallados en los que éstos se concretan, las áreas de prioridad y los resultados esperados. Se realiza con una perspectiva de largo plazo, habitualmente 5 años.

Se podría definir el PEE como el marco legislativo y presupuestario para el desarrollo, elaboración y difusión de las estadísticas europeas. Por tanto, cumple dos funciones:

- Es el instrumento de programación del SEE: define qué estadísticas europeas serán elaboradas durante su periodo de vigencia.
- Es un programa de financiación de la UE: en su articulado, el PEE establece la financiación existente para el periodo, conforme con el marco financiero plurianual, que es el que fija los límites presupuestarios generales para la UE.

Actualmente el PEE vigente es el Programa Estadístico Europeo 2013-2017, aunque se está estudiando la posibilidad de extender este programa al periodo 2018-2020, para alinearlo con el marco financiero plurianual vigente que está definido para el periodo 2014-2020.

La base legal para el desarrollo del PEE se encuentra en el Reglamento 223/2009 del Consejo y del Parlamento Europeo sobre las estadísticas europeas, que establece que el *“programa estadístico europeo proporcionará el marco para desarrollar, elaborar y difundir estadísticas europeas al establecer los principales ámbitos y los objetivos de las acciones previstas para un período que será equivalente al del Marco Financiero Plurianual”*.

El propio PEE establece en su articulado que velará por que se pongan en marcha iniciativas estadísticas que respalden el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de las políticas actuales de la Unión y ofrecerá apoyo estadístico a las importantes exigencias derivadas de las nuevas iniciativas políticas de la Unión.

Para llevar a cabo lo anterior, el PEE prevé que a la hora de preparar los programas de trabajo anuales, la Comisión garantizará un establecimiento eficaz de prioridades, así como una revisión anual de las prioridades estadísticas y un informe anual al respecto. Con ello, los programas de trabajo anuales procurarán garantizar que las estadísticas europeas puedan elaborarse con los recursos disponibles a nivel nacional y de la Unión.

Previo a la aprobación del PEE, el Reglamento 223/2009 establece la obligación de la Comisión de presentar al Comité del SEE la propuesta de PEE para su examen previo. Aquí es donde los Estados miembros tienen la posibilidad de participar en la elaboración del programa mediante propuestas concretas sobre el borrador presentado por Eurostat.

Finalmente, el Reglamento establece la obligación por parte de la Comisión de presentar un informe intermedio de progreso y un informe final de evaluación, donde se presenta el estado de implementación de los objetivos del programa.

2. **Programas de Trabajo Anuales (Annual Work Programme, AWP):** se elaboran con el objetivo de implementar el PEE; en ellos se determina la manera en que se van a ir cumpliendo los objetivos planteados en el PEE. Para ello se definen los procesos, proyectos y resultados que se esperan desarrollar y obtener a lo largo del periodo de vigencia de cada programa de trabajo, que es de un año.

Junto con lo anterior, también incluyen las acciones a realizar en relación con la adopción o modificación de actos legales necesarios para cumplir los mencionados objetivos.

Finalmente, en estos programas anuales también se lleva a cabo el establecimiento de prioridades. Puesto que el PEE tiene una perspectiva de largo plazo, a través de

los programas anuales hay que tratar de asegurar el cumplimiento de esos objetivos a largo plazo teniendo en cuenta los recursos disponibles tanto a nivel nacional como europeo. El establecimiento de prioridades ha de contribuir a reducir las cargas y los costes derivados de las nuevas exigencias estadísticas mediante la reducción de esas exigencias en los ámbitos existentes de las estadísticas europeas, y se ha de realizar en estrecha cooperación con los Estados miembros. Este establecimiento de prioridades se hace conforme a un procedimiento aprobado por el CSEE. Cada año se revisan estas prioridades que guiarán la producción y desarrollo de las estadísticas y se determinan lo que se ha venido denominando prioridades negativas.

Sobre estas prioridades negativas, aceptadas por los Estados miembros, se pueden tomar diversas medidas que pueden traducirse incluso en la eliminación de una estadística. Las medidas que habitualmente se adoptan sobre las prioridades negativas son: la derogación de actos legales relativos a dichas áreas, el cese de la recogida de datos voluntaria basada en acuerdos de caballeros, acciones que implican la reducción o simplificación de la producción de una estadística (por ejemplo la sustitución de recogida de datos mediante muestreo por el mayor uso de registros administrativos), o la eliminación o reducción de actividades no estrictamente estadísticas (por ejemplo reducción del número de reuniones de un grupo de trabajo).

En la elaboración de los AWP se han de tener en cuenta:

- Las necesidades de los usuarios (otras direcciones generales de Eurostat, Banco Central Europeo, etc)
- Posibilidades de los productores (recursos, medios técnicos, etc): estas cuestiones son debatidas en el CSEE y en los grupos de directores.

Dada la complejidad y diversidad de factores que deben tenerse en cuenta, la elaboración de los programas requiere de un largo proceso de consultas que comienza 2 años antes del año de aplicación de cada programa.

En cuanto a su adopción, los AWP son adoptados directamente por la Comisión. El Reglamento 223/2009 establece que la Comisión debe presentar al CSEE el programa de trabajo para el año siguiente en mayo de cada año, y debe prestar la máxima atención a los comentarios de éste.

Junto con el AWP, cada año la Comisión (Eurostat) aprueba su decisión de financiación en la que se concreta en qué se va a gastar el presupuesto para ese

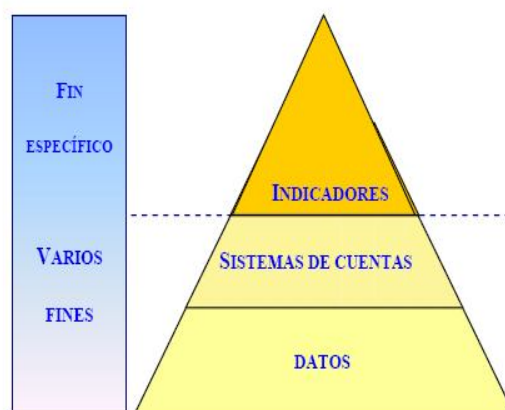
año. Hay que tener en cuenta que la inversión de los Estados miembros no está contemplada en la previsión de gasto de los AWP. Cada Estado miembro asumirá los costes en función de sus propias características nacionales.

3.5.2. La producción estadística en el SEE

Las estadísticas desarrolladas, elaboradas y difundidas en el marco del Programa Estadístico Europeo 2013-2017 favorecen la aplicación de las políticas de la Unión, tal como se reflejan en el TFUE y en la estrategia Europa 2020, y en otras políticas contempladas en las prioridades estratégicas de la Comisión. Pero además de servir para guiar las decisiones políticas, las estadísticas también han de estar disponibles para otros muchos usuarios de las estadísticas oficiales.

Para asegurar esto, es importante definir una infraestructura estadística clara que garantice que todo lo que se produce sirve a los fines adecuados y que además sea flexible y se pueda ir adaptando a los cambios. Por ello, en el entorno del SEE se ha definido, en el anexo del Programa Estadístico Europeo 2013-2017, una infraestructura de la información estadística con la estructura que se aprecia en este gráfico:

Imagen 13: Infraestructura de la información estadística



Fuente: Reglamento (UE) n.º 99/2013 del PE y del Consejo de 15 de enero de 2013 relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017.

Los objetivos específicos del Programa Estadístico Europeo 2013-2017 se definen dentro de este esquema, asignando así objetivos en cada uno de estos tres niveles.

Tal como está definida esta infraestructura, las estadísticas oficiales en el marco del SEE las podemos clasificar en función del papel que desempeñan en el conjunto de la UE y su utilidad para la toma de decisiones.

Así, podríamos hablar de estadísticas que sirven a fines específicos y otras que sirven a múltiples fines:

1. Estadísticas para fines específicos:

Indicadores: gran parte de la producción estadística en el SEE es el cálculo de indicadores, mediciones sintéticas que muestran la posición relativa entre países. Se calculan para cumplir con necesidades estadísticas ligadas a políticas de la UE y globales. Son una fuente de información directa para las políticas de la Unión y mundiales. Son muy importantes para fijar objetivos concretos en áreas estratégicas.

Así, tenemos por ejemplo todos los indicadores de la iniciativa Europa 2020, que es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década y define una serie de objetivos a alcanzar (en términos de empleo, I+D, cambio climático, educación y lucha contra la pobreza) y cuyo seguimiento requiere el cálculo de indicadores asociados a cada objetivo. También se calculan indicadores para la medición de la gobernanza económica y la globalización económica.

2. Para varios fines:

Sistemas de cuentas: Eurostat publica también los distintos agregados nacionales, conformes con la principal normativa europea vigente, el Sistema Europeo de Cuentas 2010. Los marcos de cuentas garantizan la coherencia y comparabilidad, y se realizan a partir de la recopilación y agregación de datos estadísticos. A partir de ellos se elaboran muchos de los indicadores.

Dentro de los marcos de cuentas, se desarrollan acciones en los ámbitos económico y social, y de sostenibilidad medioambiental, según lo previsto en los planes siguiendo los objetivos planteados.

Datos o estadísticas básicas: los Estados miembros recogen los datos de sus distintas fuentes nacionales, principalmente mediante encuestas y/o mediante registros administrativos, y estos datos son usados para la elaboración de estadísticas individuales o como input para el cálculo de los distintos agregados de las cuentas nacionales.

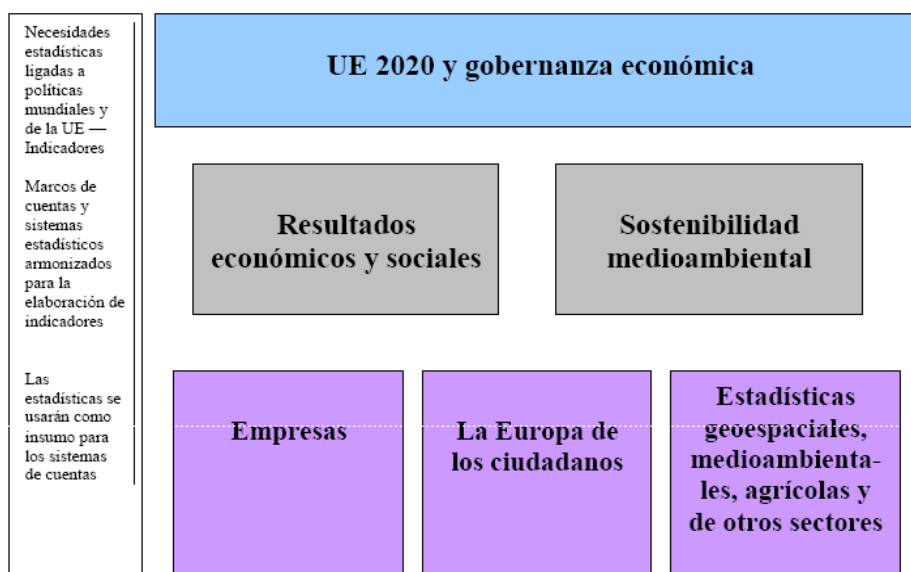
En el ámbito europeo, dentro de este nivel, podríamos hablar de tres grandes bloques de datos:

- Estadísticas de empresas: estadísticas anuales o coyunturales de empresas. Estas estadísticas tienen una fuerte demanda para la toma de

decisiones, además de para comprobar el impacto de las decisiones políticas. En este bloque están por ejemplo las SBS (Structural Business Statistics) y las STS (Short-term Business Statistics), actualmente en proceso de revisión.

- La Europa de los ciudadanos: estadísticas sociales en general, que tiene también una fuerte demanda para la toma de decisiones y para controlar el efecto de las políticas sociales. En este bloque destacan dos grandes encuestas europeas, la Encuesta de Población Activa (Labour Force Survey) y la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC).
- Estadísticas geoespaciales, medioambientales, agrícolas y otras estadísticas sectoriales: son estadísticas importantes para la toma de decisiones futuras.

Imagen 14: Información estadística: Estructura y dinámica



Fuente: Reglamento (UE) n.º 99/2013 del PE y del Consejo de 15 de enero de 2013 relativo al Programa Estadístico Europeo 2013-2017.

3.6. Los retos del Sistema Estadístico Europeo

Los debates en el seno del SEE para la mejora de las estadísticas oficiales y del funcionamiento del SEE han sido frecuentes y han dado lugar a diversos planes de mejora (el Plan de Acción de Palermo en 2002, el Plan de Acción de Cracovia en 2005, el Plan de

Acción de la Haya en 2009, la puesta en marcha de redes de colaboración en beneficio del SEE, etc...).

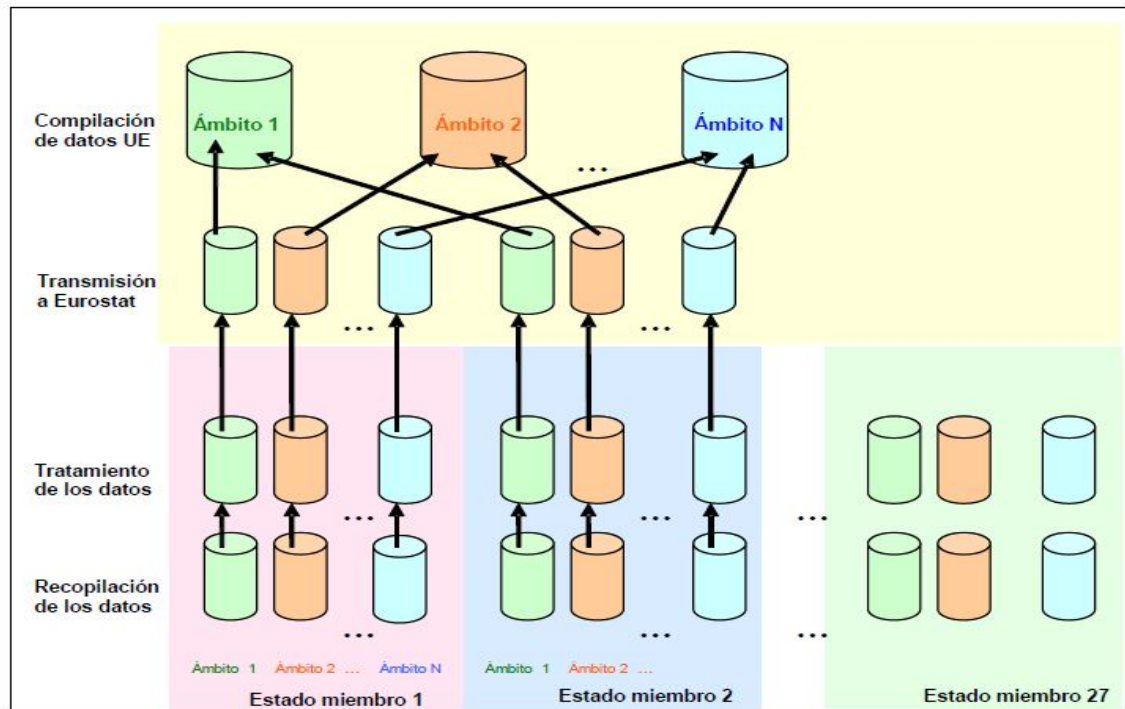
En este contexto la Comisión publicó en 2009 su “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el método de elaboración de las estadísticas de la UE: una nueva visión para la próxima década”¹ en la que presentaba su proyecto para la reforma del método de elaboración de las estadísticas europeas.

La razón de esta iniciativa unilateral y ambiciosa de la Comisión era la de afrontar los nuevos retos de las estadísticas europeas en un mundo globalizado que afectan a:

- La demanda creciente de estadísticas de alta calidad para elaborar las políticas de la UE en un periodo difícil de menos recursos disponibles (crisis económica y financiera).
- La necesidad de reducir la carga de respuestas para las empresas europeas.
- La necesidad de hacer la producción estadística más eficiente y estandarizada.
- La necesidad de mejorar la gobernanza estadística en el SEE y evitar la pérdida de confianza en las estadísticas europeas (caso de Grecia).
- La competencia de proveedores de datos privados.
- El control y la coordinación de las estadísticas producidas por otras Direcciones Generales de la Comisión Europea.

¹ COM(2009) 404

Imagen 15: Modelo de producción en compartimentos estancos “ampliado”



Fuente: Eurostat.

Para hacer frente a estos retos, Eurostat propuso adaptar el método de producción y difusión de las estadísticas oficiales europeas con el fin de mejorar la eficiencia del SEE.

El modelo actual de producción en el SEE, según la comunicación, es un modelo de compartimentos estancos “ampliado”. Este sistema funciona según las siguientes reglas:

- Las estadísticas europeas se desarrollan, elaboran y difunden con arreglo a normas uniformes y métodos armonizados.
- Los institutos nacionales de estadística (INE) de los Estados miembros recogen y producen datos armonizados compilados por Eurostat para elaborar estadísticas a nivel comunitario.
- Esto se hace en numerosos procesos paralelos, por cada país y por cada ámbito, siguiendo el modelo tradicional de compartimentos estancos.

Para Eurostat esta forma de elaborar estadísticas que sirvió en el pasado para llegar a donde estamos hoy ya no se adapta totalmente a un entorno en evolución.

El sistema actual tiene una serie de ventajas como que los procesos de elaboración están mejor adaptados a los productos correspondientes, es flexible ya que puede adaptarse rápidamente a cambios poco importantes de los fenómenos descritos por los datos, el

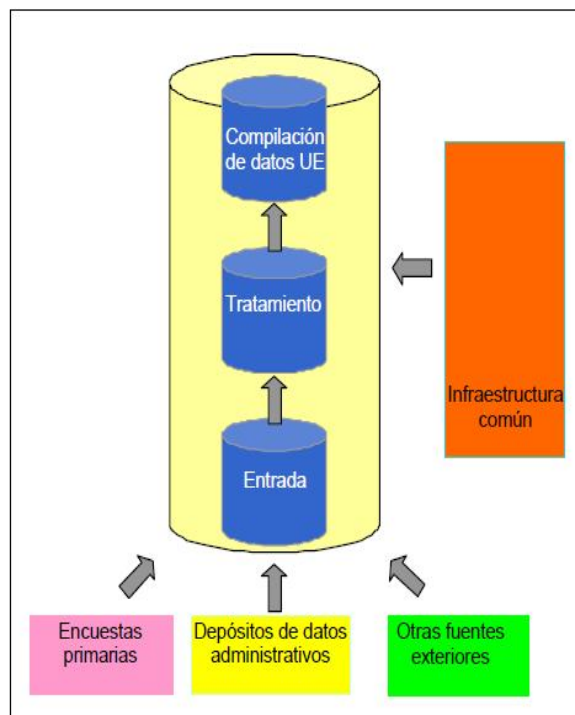
sistema está bajo el control del administrador del sector y la arquitectura operativa es de bajo riesgo, ya que los problemas que afectan a un proceso de elaboración no deberían afectar al resto de la elaboración o que se puede abordar mediante un reglamento específico.

Sin embargo, este sistema también tiene sus inconvenientes, como que la carga a los informantes es innecesariamente pesada, que no se adapta bien para recoger datos sobre fenómenos multidimensionales (globalización, cambio climático) o que es muy costoso e ineficiente ya que no aprovecha la normalización entre ámbitos ni la colaboración entre EM.

3.6.1. La Visión

Dos de los aspectos principales en los que se basa el nuevo modelo de producción integrada son la creación de una red de bases de datos de las que se pudiera extraer todo tipo de información pertinente y la especialización de determinados Estados miembros en medidas estadísticas particulares en beneficio del SEE en su conjunto. Por lo tanto, varios elementos del modelo integrado propuesto suponen un cambio del paradigma profesional que va de los «captadores de datos» a los «reutilizadores de datos».

Imagen 16: Modelo de producción integrado



Fuente: Eurostat.

Principales características:

A nivel de la UE la Visión presenta dos dimensiones de integración, la horizontal y la vertical.

- La integración horizontal entre los distintos ámbitos es similar a la de los Estados miembros. Las estadísticas europeas se elaborarán de forma integrada en lugar de ámbito por ámbito.
- La integración vertical se entiende como el flujo de información entre los niveles nacional y comunitario y consta de dos elementos:
 - El establecimiento de estructuras, herramientas y procesos comunes evitando la repetición de trabajos en cada Estado miembro;
 - El “planteamiento europeo de las estadísticas”, es decir, la posibilidad de que Eurostat pueda elaborar estadísticas directamente en determinadas circunstancias.

A nivel de la UE, el método consta también de tres componentes:

- Componente jurídico: flexibilizar el enfoque jurídico. La nueva generación de normas estadísticas se ocupará de ámbitos más amplios y la mayoría de los aspectos técnicos no formarán parte del marco legislativo comunitario básico sino que se incluirá en actos de desarrollo.
- Componente técnico: completar la armonización de los productos con la armonización de los procesos, fomentando metodologías basadas en herramientas comunes.
- Componente de inteligencia y conocimiento: fomento de valores comunes e intercambio de conocimientos. Para ello se propone crear un sistema europeo de investigación y formación en el campo de la estadística.

El SEE consideró que esta visión era demasiado ambiciosa y que requeriría una implementación a largo plazo. Era necesario poner ciertos límites y objetivos, lo que se hizo a través de una Estrategia conjunta del SEE aprobada el mismo año. Entre 2013 y 2014 el SEE analizó nuevamente, a través de diversos foros, qué se había hecho hasta la fecha y qué tenía que revisarse teniendo en cuenta la realidad actual y las lecciones aprendidas. Nace así la **Visión 2020** que está actualmente en ejecución.

Los cinco elementos clave de la Visión 2020 son:

1. Mantenimiento de un dialogo regular con usuarios para conocer en detalle sus necesidades y responder con rapidez y flexibilidad a las mismas.
2. Garantizar la calidad de las estadísticas europeas como condición para mantener la confianza del público en las estadísticas oficiales.
3. Investigación y uso de nuevas Fuentes de datos: geoespaciales y Big data y su combinación con fuentes tradicionales (administrativos y encuestas). Esto requiere nuevas metodologías y tecnologías, una evaluación de la calidad de estas nuevas fuentes y de la protección del secreto estadístico.
4. Asegurar procesos estadísticos eficientes y robustos. Para ello se debe mejorar la eficiencia a través de la colaboración continua dentro del SEE, intensificar y compartir conocimientos, experiencias y metodologías, además de herramientas, datos, servicios y recursos. Habrá que explorar también nuevos modelos de colaboración (socios SEE, grupos de usuarios, proveedores de datos y socios no-estadísticos, centros de excelencia).
5. Elaboración de una nueva estrategia de difusión y comunicación genérica, flexible y global. Estará basada en un banco de datos de estadísticas europeas sobre la base de un enfoque de almacenamiento de datos sólidos y un conjunto flexible de productos y servicios.

3.6.2. Aplicación de la visión de Eurostat

La Comisión propuso ir desarrollando poco a poco esta nueva visión a través de diferentes instrumentos que tuviesen naturaleza vinculante suficiente como para su desarrollo en todos los Estados miembros. Estos instrumentos han sido fundamentalmente;

- La elaboración y aplicación de una nueva política legislativa de Eurostat.
- El Programa Estadístico Europeo 2013-2017.
- La nueva Decisión sobre el papel de Eurostat y la modificación Reglamento 223/2009.
- El fomento de las redes de colaboración (proyectos ESS.VIP (Vision Infrastructure Projects) y ESSnet).

La reorganización de las operaciones estadísticas es un proceso largo y complejo, y los resultados de los proyectos de las redes de colaboración del SEE no se han integrado todavía en la cadena de producción de los INE, en la mayoría de los casos. La

modificación de los procesos requerirá una inversión considerable por parte de los INE, aunque se podrá mejorar su rentabilidad a largo plazo.

Eurostat ha intensificado sus esfuerzos de comunicación y ha proporcionado asistencia y conocimientos técnicos a los Estados miembros para la implementación de su Visión. Sin embargo, el grado de aceptación de la Estrategia del SEE y de la Visión por los INE varía desde el entusiasmo al escepticismo o incluso la reticencia en un contexto marcado por la escasez de recursos en el SEE

La gestión en cartera (Portfolio Management) es el proceso continuo de selección y gestión del conjunto óptimo de proyectos y programas de actividades para ofrecer la máxima contribución que conduzca al cumplimiento de las metas y objetivos estratégicos a la empresa. Surgió a partir del reconocimiento de que la gestión de proyectos y programas como actividades individuales no suponen necesariamente un conjunto equilibrado de iniciativas de cambio óptimamente alineadas a los objetivos estratégicos.

En el contexto del SEE, la adopción de prácticas de gestión de cartera más formales aumentará las posibilidades de éxito en la selección adecuada de los proyectos estratégicamente alineados, programas y otras iniciativas de cambio. En resumen, aumentará las posibilidades de éxito en la implementación de la Visión. Este es el enfoque que se está actualmente desarrollando en el SEE.

En resumen:

- *La estadística es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, como se especifica en el artículo 338 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es la base jurídica de las estadísticas europeas (Derecho primario).*
- *El SEE es la asociación entre Eurostat y las oficinas de estadística de los Estados miembros y su misión principal es la de proveer a la UE de estadísticas europeas oficiales de calidad.*
- *En el SEE Eurostat realiza la importante labor de coordinar la producción de las estadísticas europeas. Eurostat y los Estados miembros participan conjuntamente en el desarrollo de directrices, metodologías y normas, que en ocasiones se traducen en actos legales, con el principal objetivo de mejorar la armonización y comparabilidad de las estadísticas europeas.*
- *Los Estados miembros participan muy activamente en el SEE, por un lado siendo los responsables de la recogida y tratamiento de los datos relativos a las estadísticas europeas, y por otro participando en los distintos foros de debate y decisión existentes en el SEE.*
- *El proceso de adopción de actos legales viene determinado por el papel que juegan en la UE el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. La llamada “Ley estadística europea” es el Reglamento 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Estadísticas europeas que constituye la base general de las mismas y del funcionamiento del Sistema Estadístico Europeo.*

En resumen:

- *La producción de las estadísticas oficiales europeas se articula en torno a los programas estadísticos europeos, que determinan cuál y cómo será la producción de estadísticas europeas oficiales en sus años de vigencia. Se consideran estadísticas europeas aquellas contenidas en los programas.*
- *Un elemento esencial de los programas es el establecimiento de prioridades, básico para la optimización de los recursos disponibles y para la adaptación de la producción estadística a las necesidades de información estadística del entorno.*
- *Desde 2009, Eurostat y los miembros del SEE están desarrollando una arquitectura (la Visión) en la que los procesos estadísticos serán más estandarizados y automatizados con el uso de herramientas comunes a los distintos ámbitos estadísticos.*
- *El objetivo de la Visión es pasar desde un sistema de producción individual para cada ámbito estadístico a un sistema integrado, con el máximo uso de las fuentes de datos múltiples e interdependencias disponibles en el SEE.*