

INFORME DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA IMPUESTAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (UM/033/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 28 de julio de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación, formulada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a las obligaciones de información estadística impuestas por el INE. El reclamante dice actuar en representación (no acreditada) de una empresa radicada en Barcelona. En particular, la reclamación señala:

- Que el Instituto Nacional de Estadística (INE) les ha reclamado información estadística correspondiente a 2013 desde el pasado mes de abril de 2014 cuando, *“según la Ley de Sociedades de Capital, no es obligatorio tener aprobadas las cuentas anuales hasta el final del mes de junio de cada año”*.
- Que el INE envía formularios pidiendo información que las empresas *“ya tienen obligación de presentarla en el Registro Mercantil y la Agencia Tributaria”*. En vista de ello, *“la cumplimentación de dichos formularios supone una duplicidad de aportación de datos a los que el INE ya tiene acceso”*. En consecuencia, *“dicha duplicidad representa una carga administrativa que la Ley 20/2013 se supone debe eliminar”*.
- En vista de lo anterior solicita,
 - De un lado, que se inste al INE *“a que no envíe sus peticiones y requerimiento de informes hasta principios de julio de cada año una vez se hayan celebrado las Juntas Generales para la aprobación de los resultados”*.
 - De otro, que de acuerdo con la LGUM y con el principio de simplificación de cargas que se contiene en su art. 7, *“al depositar las Cuentas Anuales en el Registro Mercantil y en la Agencia Tributaria a través del Impuesto de Sociedades, el INE debería de modificar sus formularios, solicitando únicamente la información que en ningún momento ha sido depositada ya sea en el Registro Mercantil o a la Agencia Tributaria”*.

Junto a su reclamación, el interesado aporta la siguiente documentación:

1. Una comunicación [...] del INE y del Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), que apoya al primero en virtud de convenio suscrito a tal fin, por la que se informa a la empresa que ha sido seleccionada para

proporcionar cierta información. La comunicación señala que la solicitud se enmarca en Plan Estadístico Nacional 2013-2016 (en concreto, en la Encuesta anual de servicios referida a 2013), estando la información también prevista en la Ley 13/2010, de 21 de mayo, Plan Estadístico de Cataluña 2011-2014. La comunicación añade que la información está protegida por el secreto estadístico y que la respuesta es obligatoria.

2. Un oficio [...] de la Delegación del INE en Cataluña reiterando la solicitud anterior en vista de que la misma no había sido atendida, y concediendo a tal fin un plazo de 15 días naturales. El oficio añade que la falta de contestación está tipificada como infracción (art. 50 de la Ley 12/1989, de 12 de mayo).
3. Una comunicación de [...] por la que la empresa, en contestación al oficio anterior, adjunta un correo electrónico [...] remitido al INE por el que se contestaba al primer requerimiento de información (de [...]), indicando que hasta el 30 de junio no serían aprobadas las cuentas anuales y solicitando indicaciones sobre el modo de proceder.

La SECUM ha remitido la reclamación anterior a los efectos previstos en el art. 28 LGUM.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A fin de analizar la cuestión objeto de informe, se distinguirá, **1)** la regulación de las obligaciones de información estadística a proporcionar al INE a cargo de las empresas, con especial atención al caso objeto de informe; y **2)** las consideraciones que el asunto merece desde el punto de vista de la LGUM.

II.1. Obligaciones de información estadística a cargo de las empresas

El cumplimiento de obligaciones en materia estadística viene determinado tanto por la normativa de la UE como por la regulación interna.

En particular, la Encuesta Anual de Servicios a que se refiere este informe tiene el carácter de estadística estructural a tenor del **Reglamento (CE) nº 295/2008**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, relativo a las estadísticas estructurales de las empresas. Dicho Reglamento establece un marco común para la recogida, elaboración, transmisión y evaluación de estadísticas.

Tales consideraciones están implícitas en el oficio aportado como documento 1 de la reclamación, el cual indica que la finalidad de la encuesta es disponer de datos estructurales coherentes con los del resto de países de la UE, ya que se realizan simultáneamente y con arreglo a unos mismos criterios metodológicos.

Conforme al citado Reglamento de la UE, los resultados de las encuestas se deben transmitir a la Comisión (Eurostat), con arreglo a ciertas formalidades y en un plazo que no superará los dieciocho meses, con carácter general.

En el plano nacional, las obligaciones de información estadística del INE están previstas en la **Ley 12/1989**, de 9 de mayo, de función estadística pública. El art. 7 de dicha norma determina que se establezcan por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio. A tenor de la DA 4ª de la **Ley 4/1990**, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (en redacción por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre), entre las estadísticas de cumplimentación obligatoria figuran las Encuestas de servicios (letra p), como es el caso de la Encuesta Anual de Servicios¹.

El artículo 8 de la Ley 12/1989 establece que el **Plan Estadístico Nacional** es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado, y señala las especificaciones que dicho Plan debe contener. También dispone que, en ejecución del citado Plan, se elaborará un **Programa anual**. Tanto el Plan como el Programa deberán aprobarse por Real Decreto.

En cumplimiento de lo anterior, el Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, aprobó el **Plan Estadístico Nacional 2013/2016**. Respecto de la Encuesta Anual de Servicios dicho Plan señala que su finalidad es “*investigar las principales características estructurales y económicas de las empresas cuya actividad está incluida en las secciones de la CNAE-2009 [Clasificación Nacional de Actividades Económicas]... M (actividades profesionales, científicas y técnicas)*”.

El **Programa Anual 2014** se aprobó mediante Real Decreto 1017/2013, de 20 de diciembre. En lo relativo a la Encuesta Nacional de Servicios, dicho Programa describe los trabajos a ejecutar en 2014, entre los que figura la “*Recogida de la información de la encuesta del año 2013, a partir de abril de 2014*”.

La falta de cumplimiento del deber de proporcionar información por parte de las destinatarias de la encuesta está tipificado como infracción (arts. 48 y 50 de la Ley 12/1989).

Así pues, la solicitud de información a la reclamante se emitió en ejecución de las previsiones del Programa Anual 2014 del Plan Estadístico 2013-2016 (aprobado por Real Decreto 1017/2013), en cumplimiento, en último término, de obligaciones de información estadística establecidas por el Derecho de la UE.

II.2) Consideraciones desde el punto de vista de la unidad de mercado

La reclamante plantea una doble solicitud al amparo del art. 28 LGUM: de un lado, que se inste al INE a retrasar sus peticiones de información sobre cuentas

¹ La DA 4ª añade, respecto a las encuestas de la letra p), entre otras, que “*tienen como finalidad la obtención de un conjunto completo y coherente de información acerca de las características de las unidades que realizan actividades económicas, para lo que se investigan un número representativo de empresas y establecimientos pertenecientes al sector industrial, comercial o de servicios*”, y se afirma su ámbito estatal.

anuales hasta julio de cada año; y, de otro, que los formularios empleados a tal efecto se adapten de modo que el INE únicamente solicite la información de que no pueda disponer a través del Registro Mercantil o de la Agencia Tributaria.

II.2.1) Sobre la solicitud de información y las cuentas anuales

El art. 253.1 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, dispone que la formulación de las cuentas debe realizarse en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio social:

“Los administradores de la sociedad están obligados a formular, en el plazo máximo de tres meses contados a partir del cierre del ejercicio social, las cuentas anuales, el informe de gestión y la propuesta de aplicación del resultado, así como, en su caso, las cuentas y el informe de gestión consolidados”.

Sin perjuicio de ello, a tenor de la citada Ley, *“las cuentas anuales se aprobarán por la junta general”* (art. 272.1), la cual *“se reunirá necesariamente dentro de los seis primeros meses de cada ejercicio, para, en su caso, aprobar la gestión social, las cuentas del ejercicio anterior y resolver sobre la aplicación del resultado”* (art. 164.1). La misma Ley añade que el depósito de las cuentas en el Registro Mercantil se realizará *“Dentro del mes siguiente a la aprobación de las cuentas anuales”* (art. 279).

Así pues, si bien la solicitud de información estadística (de abril de 2014, con relación a las cuentas de 2013), se realiza una vez formuladas las cuentas de 2013, la misma tiene lugar, por lo general, antes de su aprobación en junta y de su depósito en Registro Mercantil.

En vista de ello, la reclamante solicita que se inste al INE a que retrase sus solicitudes de información.

Si bien la reclamación no indica qué concretos principios y garantías de unidad de mercado podría estar vulnerando el INE con su actuación, podría considerarse que la empresa considera la actuación del INE innecesaria o desproporcionada.

Los principios de necesidad y proporcionalidad figuran en el art. 5 de la LGUM en los siguientes términos:

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su **necesidad** en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

2. *Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser **proporcionado** a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica*".

Sin embargo, a juicio de esta Comisión, no resulta del todo claro que la cumplimentación de encuestas a cargo de los operadores sea, en sentido estricto, un "requisito" para el desarrollo de una actividad, por mucho que las encuestas sean de carácter obligatorio.

Adicionalmente, dicha actuación del INE responde al marco jurídico vigente. Como se indicó en el apartado anterior, el INE (con apoyo del IDESCAT) actúa en cumplimiento de un marco armonizado de actuación, establecido por el Derecho de la UE, que determina unos plazos determinados de remisión de cierta información comunes a todos los Estados miembros de la UE.

En el plano nacional, en desarrollo de tales exigencias del Derecho de la UE, el Programa Anual 2014 (Plan Estadístico Nacional 2013-2016) señala que entre los trabajos a ejecutar en 2014 está la "*Recogida de la información de la encuesta del año 2013, a partir de abril 2014*", así como el "*Envío de datos avance de 2013 a Eurostat en el segundo semestre*".

Así pues, en este punto, el INE ha adecuado su actuación a las exigencias previstas en el citado Programa Anual 2014 (aprobado por Real Decreto 1017/2013), las cuales, ha de entenderse, responden a las exigencias del Derecho de la UE.

En tales circunstancias, y sin perjuicio de que la observación de la empresa pueda tenerse en cuenta, eventualmente, en futuros Programas Anuales, no se aprecia que la actuación del INE (en colaboración con el IDESCAT) sea contraria a la LGUM.

II.2.2) Sobre la solicitud de información fiscal y mercantil

Adicionalmente, la reclamante plantea la posibilidad de que los formularios del INE excluyan la solicitud de toda aquella información que el organismo pueda conocer por otros medios y, singularmente, de la Agencia Tributaria o del Registro Mercantil.

Tal reclamación se realiza con base en el art. 7 de la LGUM, el cual establece un principio de simplificación de cargas administrativas en los siguientes términos:

"La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad".

Al respecto debe destacarse que el INE tiene en marcha el llamado **Proyecto UFAES** cuya finalidad es, precisamente, reducir el coste y el tamaño de la muestra de las operaciones estructurales de empresas que publica el organismo, además de disminuir la carga estadística que soportan los informantes². Dicho proyecto pretende evitar los inconvenientes objeto de reclamación a través de la paulatina reducción de cargas administrativas en la información a facilitar por los operadores en ciertas encuestas estructurales, incluida la Encuesta Anual de Servicios, al integrar información procedente de fuentes administrativas³. En particular, el Proyecto comprende la información tributaria⁴.

Este Proyecto del INE va en línea con diversas previsiones sobre simplificación de cargas a los operadores en materia de obligaciones estadísticas que se vienen implementando tanto en la UE como en el ordenamiento interno. Al respecto, el catálogo de buenas prácticas de EUROSTAT prevé expresamente el acceso de la oficina estadística europea a fuentes de información administrativas con el propósito de evitar duplicidades en la información que se requiera a los operadores⁵. Asimismo, en el plano interno, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y la internalización, prevé la reducción de las cargas estadísticas a los emprendedores⁶.

Dicho Proyecto UFAES figura mencionado en el citado Programa anual 2014, a tenor del cual su aplicación habría permitido reducir la muestra en 18.000 empresas⁷.

Lo anterior está en línea con otras actividades que el INE está desarrollando para reducir las cargas soportadas por los informantes y que figuran en el citado Programa anual 2014. En particular, entre dichas actividades figura el uso de la herramienta informática (IRIA) para la cumplimentación de encuestas por Internet que pretende evitar cargas excesivas.

² Al respecto de dicho Proyecto puede consultarse a SARALEGUI, J. et. al., “Uso de fuentes administrativas para la reducción de carga y costes en las encuestas estructurales empresariales de empresas (UFAES)”, Documentos de trabajo 6/2012, INE, 2012.

³ UFAES es el acrónimo de “Uso de fuentes administrativas con fines estadísticos”.

⁴ Vid. “Aprovechamiento de la información administrativa en las estadísticas de empresas”, disponible en la Revista Digital del INE (www.ine.es).

⁵ La referencia a EUROSTAT puede consultarse en la página web de dicha oficina estadística (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, apartados ‘About Eurostat/Principle 9: Non-excessive burden on Respondents/Indicator 9.4: Administrative sources are used whenever possible to avoid duplicating requests for information’).

⁶ En particular, el art. 38.2.a) de dicha Ley 14/2013 señala: “Los servicios estatales de estadística tendrán acceso en las condiciones establecidas por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, a la información ya disponible en los registros de la Administración General del Estado para la elaboración de las operaciones incluidas en el Plan Estadístico Nacional”.

⁷ El Programa dispone que, entre los trabajos a ejecutar en dicho año 2014, figura el procesamiento de los datos correspondientes a 2012, combinando la información muestral (procedente de unas 63.000 empresas) “con la utilización de fuentes administrativas (proyecto UFAES aplicado a unas 18.000 empresas)”.

En vista de lo anterior, esta Comisión considera deseable que dicho Proyecto UFAES, u otros similares que se puedan implementar, se perfeccionen y amplíen sucesivamente a fin de permitir una mayor simplificación y reducción de cargas en la información estadística a proporcionar por los operadores, y ello en atención a dicho principio de simplificación de cargas previsto en la LGUM.

III. CONCLUSIÓN

La presente reclamación solicita, de un lado, que se inste al INE a que retrase la solicitud de datos relativos a la Encuesta Anual de Servicios a fechas posteriores a la aprobación de las cuentas societarias y, de otro, que no sean objeto de requerimiento datos que obren en poder de la Administración Tributaria o del Registro Mercantil.

La Encuesta Anual de Servicios tiene el carácter de estadística estructural a tenor de la normativa de la UE, la cual establece un marco común para la recogida, elaboración, transmisión y evaluación de estadísticas.

En vista de ello, el Programa Anual 2014, aprobado por RD 1017/2013, de 20 de diciembre, en desarrollo de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de función estadística pública, establece unos determinados plazos para la recopilación de información y remisión de la misma a la Comisión Europea.

Dicho Programa Anual 2014 establece la recogida de datos de dicha Encuesta correspondientes a 2013 a partir de abril de 2014. En tales circunstancias, y sin perjuicio de que la observación de la empresa pueda tenerse en cuenta, eventualmente, en futuros Programas, no se aprecia que la actuación del INE (con apoyo del IDESCAT) pueda considerarse contraria a los principios y garantías de la unidad de mercado. Dicha actuación se habría ajustado al ordenamiento jurídico vigente, el cual ha de entenderse que establece unos plazos determinados con la finalidad de adaptarse a las exigencias del Derecho de la UE.

De otro lado, el INE tiene en marcha programas y actuaciones destinadas a simplificar las cargas administrativas a cargo de los operadores, y singularmente el llamado Programa UFAES, que pretende incorporar a las encuestas información procedente de fuentes administrativas. En vista de ello, sería deseable que tales iniciativas se perfeccionen y amplíen a fin de permitir la reducción de cargas que la LGUM impone.