

INFORME DE 14 DE DICIEMBRE DE 2015 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 EN MATERIA DE RESIDUOS (UM/087/15).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 26 de noviembre de 2015 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación formulada por una empresa dedicada a la gestión de residuos, 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 impuestas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en materia de tratamiento y recogida de residuos.

En la reclamación se señala que con fecha 9 de septiembre de 2015 recibió del INE un requerimiento de datos estadísticos de carácter obligatorio a través de la *Encuesta 0079/Estadísticas sobre Tratamiento y Recogida de Residuos 2014*, la cual se elabora en base a datos previamente declarados en la Memoria de Residuos prevista en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

El reclamante señala que la información requerida por el INE ya fue presentada en su día a la autoridad competente de la Xunta de Galicia, con al menos seis meses de antelación. Asimismo, añade que el objetivo de la encuesta del INE es prácticamente idéntico al de la anteriormente mencionada Memoria de Residuos, siendo los datos contenidos en la misma lo más exhaustivos y precisos posibles.

Por ello, el reclamante concluye que cumplimentar la Encuesta del INE *0079/Estadísticas sobre Tratamiento y Recogida de Residuos 2014* supone una duplicidad y carga administrativa innecesarias.

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

Posteriormente, con fecha 10 de diciembre de 2015, el reclamante remite una mejora de solicitud en la que se acompañan dos documentos: de un lado el formulario de memoria anual que debe cumplimentar la empresa para la Xunta de Galicia en materia de residuos y, del otro, unas tablas de concordancias entre el contenido de la encuesta del INE y el contenido de la memoria anual exigido por la comunidad autónoma.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A fin de analizar la cuestión objeto de informe, se distinguirá: **1)** Normativa estadística general **2)** Normativa estadística específica en materia de residuos **3)** Análisis del caso a la luz de la LGUM.

II.1. Normativa estadística general

El cumplimiento de obligaciones generales en materia estadística viene determinado tanto por la normativa de la UE como por la regulación interna, tal y como se indicó en nuestro anterior Informe UM/033/14, de 11 de septiembre de 2014¹.

Así, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 295/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, establece un marco común para la recogida, elaboración, transmisión y evaluación de estadísticas sobre la actividad de las empresas en la UE.

En el ámbito estatal, las obligaciones de información estadística del INE están previstas en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de función estadística pública (Ley 12/1989). El art. 7.1 de dicha norma determina que se establezcan por Ley las estadísticas para cuya elaboración se exijan datos con carácter obligatorio. 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 elabora un Programa anual. Tanto el Plan como el Programa deberán aprobarse por Real Decreto.

A tenor del apartado Uno letra y) de la disposición adicional cuarta 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 cumplimiento obligatoria figuran las estadísticas que “*formen parte del Plan Estadístico Nacional*” así como aquellas “*cuya realización resulte obligatoria para el Estado español por exigencia de la normativa de la Unión Europea (UE)*”. En este caso se cumplen ambos requisitos puesto que:

- Las estadísticas sobre tratamiento de residuos forman parte del Plan Estadístico Nacional 2013-2016, al haberse incluido expresamente con el código de operación 6084² en el Anexo II del Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre que aprobó dicho Plan así como también en el Programa Anual 2014, concretamente, con el código de operación 6093³ del Anexo I.1 del Real Decreto 1017/2013, de 20 de diciembre.
- El artículo 1.2 del Reglamento (CE) 2150/2002, de 25 de noviembre de 2002 (Reglamento 2150/2002) relativo a estadísticas sobre residuos, obliga a los Estados miembros a elaborar estadísticas sobre la generación, recuperación y eliminación de residuos de acuerdo con lo

¹ Informe de 11 de septiembre de 2014, sobre reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la LGUM, relativa a las obligaciones de información estadística impuestas por el Instituto Nacional de Estadística.

² Estadísticas sobre Generación y Tratamiento de Residuos.

³ Estadísticas sobre Recogida y Tratamiento de Residuos.

especificado en el Anexo II del Reglamento. Los datos recopilados por los Estados miembros deben ser remitidos al organismo estadístico europeo Eurostat dentro de los 18 meses siguientes.

El incumplimiento del deber de proporcionar información por parte de las empresas destinatarias de las encuestas está tipificado como: infracción muy grave cuando concurre resistencia notoria y habitual (art.50.2.d) Ley 12/1989); infracción grave cuando se envían datos incompletos o inexactos y ello genera un grave perjuicio para el servicio (art.50.3.b) Ley 12/1989); o infracción leve en el resto de casos distintos a los anteriores en que haya obligación de suministrarlos (art.50.4 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 en cumplimiento, en último término, de obligaciones de información estadística establecidas por el Derecho de la UE (Reglamento 2150/2002).

Finalmente, debe señalarse, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 12/1989, que para que los resultados estadísticos puedan ser comparados, integrados y analizados deben aplicarse sistemas homogéneos o normalizados de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos.

En el caso concreto de esta reclamación, ello significa que para que los datos estadísticos obrantes en una Administración (p.ej. autonómica) puedan ser empleados en otra Administración (INE, EUROSTAT) deben utilizar un mismo sistema de clasificación, nomenclatura o codificación, por ejemplo, en la categorización de residuos y en la clasificación de las operaciones de tratamiento o gestión de los mismos.

II.2) Normativa estadística específica en materia de residuos

II.2).1 Normativa de la Unión Europea

La normativa europea está constituida básicamente por el Reglamento 2150/2002, relativo a estadísticas sobre residuos. Dicho Reglamento obliga a los Estados miembros a elaborar estadísticas sobre la generación, recuperación y eliminación de residuos de acuerdo con lo especificado en el Anexo II del Reglamento. Los datos recopilados por los Estados miembros deben ser remitidos al organismo estadístico europeo EUROSTAT dentro de los 18 meses siguientes. Los datos concretos exigidos por el Anexo II en relación con la gestión de residuos son los siguientes:

Elemento	Descripción	Nivel regional
1	Las cantidades de residuos tratados de cada una de las categorías de residuos enumerados en la sección 2 y de cada elemento de las operaciones de recuperación y de eliminación enumeradas en la sección 8, punto 2, excepto el reciclado de residuos en el lugar en el que se generaron.	Nacional
2	El número y la capacidad de las instalaciones para el elemento 4 de la sección 8, punto 2, con el siguiente desglose: a) residuos peligrosos, b) residuos no peligrosos y c) residuos inertes.	Nacional
3	El número de instalaciones para el elemento 4 de la sección 8, punto 2, que se han cerrado desde el último año de referencia, con el siguiente desglose: a) residuos peligrosos, b) residuos no peligrosos y c) residuos inertes.	Nacional
4	El número de instalaciones para las operaciones de recuperación y de eliminación enumeradas en la sección 8, punto 2, excepto el elemento 5.	NUTS 2
5	La capacidad de las instalaciones para las operaciones de recuperación y de eliminación enumeradas en la sección 8, punto 2, excepto los elementos 3 y 5.	NUTS 2

En el artículo 3.1 del Reglamento 2150/2002 se prevé expresamente que:

Para reducir la carga que representa la respuesta, las autoridades nacionales y la Comisión, dentro de los límites y las condiciones fijados por cada Estado miembro y por la Comisión en sus ámbitos respectivos de competencia, tendrán acceso a fuentes de datos administrativos.

En la Metodología aplicada a la *Encuesta 0079/Estadísticas sobre Tratamiento y Recogida de Residuos*⁴ el INE reconoce expresamente que el objetivo de dicha encuesta es:

Satisfacer las necesidades del Reglamento (CE) 2150/2002, del Parlamento Europeo y del consejo, de 25 noviembre, sobre estadísticas de residuos, lo que conlleva además el poder establecer comparaciones a escala internacional.

Cumplimentar el cuestionario conjunto de OCDE/EUROSTAT en el apartado de residuos.”

En la Sección Segunda del Anexo I del Reglamento 2150/2002 figura una lista de códigos correspondientes a las distintas categorías de residuos, con el fin de normalizar su identificación en el ámbito de la UE. Asimismo, en la Sección Octava del Anexo II del mismo reglamento se codifican las operaciones de gestión de residuos (recuperación y eliminación).

II.2).2 Normativa estatal

El artículo 41 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (Ley Estatal de Residuos) regula la obligación de información del siguiente modo:

⁴ <http://www.ine.es/daco/daco42/resiurba/notaresi.pdf>.

1. Las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido una autorización de tratamiento de residuos de las previstas en el artículo 27 enviarán anualmente a las Comunidades Autónomas, y en el caso de los residuos de competencia municipal además a las Entidades Locales, una memoria resumen de la información contenida en el Archivo cronológico con el contenido que figura en el anexo XII. Aquellas que hayan realizado una comunicación de las previstas en esta Ley, mantendrán el Archivo cronológico a disposición de las autoridades competentes a efectos de inspección y control.

Las Comunidades Autónomas, con la colaboración de las Entidades Locales, mantendrán actualizada la información sobre la gestión de los residuos en su ámbito competencial. Dicha información debe incluir las infraestructuras disponibles y, en cada una de ellas, la cuantificación y caracterización de los residuos entrantes y salientes, los destinos concretos de valorización o eliminación de los residuos salientes.

2. Las Comunidades Autónomas intercambiarán entre si y remitirán al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino las informaciones necesarias para cumplir con las obligaciones establecidas en la legislación nacional, **comunitaria** e internacional. También informarán de los planes de gestión de residuos y de los programas de prevención de residuos contemplados en los artículos 14 y 15 una vez adoptados, así como de cualquier revisión sustancial de los mismos. El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino informará a la Comisión Europea de los programas nacionales de prevención de residuos y de los planes nacionales de gestión de residuos una vez adoptados, y de cualquier revisión sustancial de los planes y programas.

3. En materia de suelos contaminados, las Comunidades Autónomas remitirán los datos necesarios para cumplir con las obligaciones recogidas que reglamentariamente determine el Gobierno. Asimismo, informarán al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, de los datos necesarios para cumplir con las obligaciones de información a nivel nacional, comunitario e internacional en materia de contaminación de suelos. Dicha información contendrá, como mínimo, los datos recogidos en el anexo XI, apartado 2.

4. Cada tres años el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino remitirá a la Comisión Europea información sobre la aplicación de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, en forma de un informe sectorial en versión electrónica. Este informe contendrá también información sobre la gestión de los aceites usados y sobre los progresos realizados en la aplicación de los programas de prevención de residuos, y, según proceda, información sobre medidas, como prevé el Título IV sobre responsabilidad ampliada del productor del producto.

5. El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino remitirá a la Comisión Europea toda la información que proceda en aplicación de esta Ley y de la Directiva marco de residuos.

El contenido del “archivo cronológico” de tratamiento de residuos del artículo 41.1 de la Ley estatal de Residuos viene concretado en el artículo 40 de la Ley estatal de Residuos así como en su Anexo XII.

En el citado artículo 41.1 se dice que:

Las personas físicas o jurídicas registradas dispondrán de un archivo físico o telemático donde se recoja por orden cronológico la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos; cuando proceda se inscribirá también, el medio de transporte y la frecuencia de recogida.

En el Archivo cronológico se incorporará la información contenida en la acreditación documental de las operaciones de producción y gestión de residuos.

Se guardará la información archivada durante, al menos, tres años.

Y en el Anexo XII se sistematiza la obligación de información en la siguiente tabla:

Residuo (1)	Cantidad (2)	Origen (4)	Residuos del tratamiento/materiales (1)	Cantidad (2)	Destino (5)	
					Operación (3)	Empresa
Identificación de la empresa:						
Operación de tratamiento:						
Fecha:						
Entradas en la instalación:			Salidas en la instalación:			

(1) Los residuos se identificarán según el anexo 1 de la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero.

(2) Las cantidades se expresarán en toneladas.

(3) Las operaciones de tratamiento se identificarán mediante la codificación establecida en los anexos I y II de esta Ley.

(4) Identificación de la empresa o entidad de donde provienen los residuos.

(5) Indicación del destino de los residuos del tratamiento o de los materiales, incluyendo la operación a la que se destinan.

En el apartado VIII del Preámbulo de la Ley estatal de Residuos se reconoce que:

El envío anual de información a las Comunidades Autónomas por parte de las entidades o empresas de tratamiento de residuos permitirá mejorar la información relativa a la producción y gestión de los residuos y disponer de información precisa y fiable, básica para desarrollar la política de residuos y para dar cumplimiento a las obligaciones de información, comunitarias e internacionales.

No obstante, debe señalarse que la información del Anexo XII de la Ley Estatal de Residuos no coincide plenamente con los datos exigidos por el Anexo II del Reglamento 2150/2002 indicados en el anterior apartado **II.2).1** de este Informe. En efecto, si se cotejan ambos anexos se observa que el anexo comunitario, además de la información sobre “cantidades” de residuos gestionados o tratados, también exige datos relativos a la “capacidad” y “número” de las instalaciones encargadas de su tratamiento o gestión.

Esta última información (*instalaciones y capacidad de tratamiento*) únicamente podría extraerse de los asientos del Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia, al que nos referiremos en el apartado siguiente.

No obstante, en este caso, y a diferencia de los datos del Anexo XII de la Ley estatal de Residuos, no se ha establecido una obligación general a cargo de la Xunta de Galicia de remitir esta información registral con carácter periódico.

Asimismo, y aunque el artículo 39 de la Ley Estatal de Residuos prevea la creación de un registro estatal de producción y gestión de residuos, dicho registro no ha sido todavía objeto de desarrollo reglamentario, previa consulta a las Comunidades Autónomas. Y el propio reclamante, en su mejora de solicitud de 10 de diciembre de 2015, reconoce que:

Para completar la información de tipos de recogida (contenedores vía pública, puntos limpios etc...) y tipos de proceso (físico/mecánico, químico o biológico) se debe relacionar con los datos de los Registros de Gestores y Productores de que disponen todas las CCAA.

II.2).3 Normativa autonómica

El artículo 38.3 de la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de Residuos de Galicia⁵ (Ley autonómica 10/2008) prevé la obligación de las empresas gestoras de residuos de facilitar a la Consellería competente de la Xunta toda la información que la misma le requiera en relación con la “*naturaleza, características y composición de los residuos que posean*”.

En el artículo 31 del Decreto 174/2005, de 9 de junio⁶ se regula el contenido del Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia. Entre las anotaciones registrales, los apartados 6 y 7 recogen las “instalaciones” y su “capacidad nominal”. Sin embargo, como se ha indicado antes, la Ley estatal no prevé una obligación periódica de información sobre estos datos registrales y tampoco ha sido desarrollado reglamentariamente el Registro estatal de producción y gestión de residuos.

II.3) Análisis a la luz de la LGUM.

Por una parte, la reclamación se realiza con base al art. 7 de la LGUM, que recoge el 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.

Como se ha dicho anteriormente, la Encuesta del INE *Encuesta 0079/Estadísticas sobre Tratamiento y Recogida de Residuos* se realiza en

⁵ DO. Galicia 18 noviembre 2008, núm. 224.

⁶ DO. Galicia 29 junio 2005, núm.124.

ejecución del Reglamento 2150/2002⁷. Dicho Reglamento también recoge el principio de simplificación o reducción de cargas administrativas en su artículo 3.1, donde se prevé expresamente que:

Para reducir la carga que representa la respuesta, las autoridades nacionales y la Comisión, dentro de los límites y las condiciones fijados por cada Estado miembro y por la Comisión en sus ámbitos respectivos de competencia, tendrán acceso a fuentes de datos administrativos

Por otra parte, el artículo 4 LGUM prevé el principio de cooperación entre Administraciones Públicas⁸, reflejo de lo establecido con carácter general en los artículos 3.2 y 4.1.d) de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Concretamente, en el citado artículo 4.1 letras c) y d) LRJPAC se dice que:

1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Este principio general de cooperación administrativa se concreta, en el intercambio de información sobre residuos, en el artículo 41.2 de la Ley 22/2011 estatal de residuos, anteriormente transcrito en este Informe, y según el cual:

Las Comunidades Autónomas intercambiarán entre si y remitirán al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino las informaciones necesarias para cumplir con las obligaciones establecidas en la legislación nacional, comunitaria e internacional. También informarán de los planes de gestión de residuos y de los programas de prevención de residuos contemplados en los artículos 14 y 15 una vez adoptados, así como de cualquier revisión sustancial de los mismos. El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino informará a la Comisión Europea de los programas nacionales de prevención de residuos y de los planes nacionales de gestión de residuos una vez adoptados, y de cualquier revisión sustancial de los planes y programas.

En este caso concurren dos autoridades:

⁷ <http://www.ine.es/daco/daco42/resiurba/notaresi.pdf>.

⁸ Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este Capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de esta Ley.

- La autoridad autonómica, encargada de recopilar los datos estadísticos correspondientes a la gestión de residuos del Anexo XII de la Ley Estatal de Residuos y de remitirlos al Ministerio de Medio Ambiente.
- El INE, organismo encargado en España de recopilar los datos de gestión de residuos previstos en el Anexo II del Reglamento 2150/2002 y de remitirlos a EUROSTAT.

Para determinar si se concurre en la prohibición del artículo 7 LGUM debe determinarse si los datos exigidos y recopilados en ambos casos son idénticos (duplicidad).

Como se ha indicado antes, la información del Anexo XII de la Ley Estatal de Residuos no coincide plenamente con los datos exigidos por el Anexo II del Reglamento 2150/2002 indicados en el anterior apartado **II.2).1** de este Informe.

En efecto, si se cotejan ambos anexos se observa que el anexo comunitario, además de la información sobre “*cantidades*” de residuos gestionados (en este aspecto coinciden ambos), también exige datos relativos a la “*capacidad*” y “*número*” de las instalaciones encargadas de su tratamiento o gestión (en este aspecto discrepan).

Por tanto, existiría vulneración del principio de simplificación de cargas administrativas en la exigencia por parte del INE de información al interesado en lo que respecta a las “*cantidades*” gestionadas de cada tipo de residuos, al poderlas obtener del Ministerio de Medio Ambiente o de la Xunta de Galicia.

Sin embargo, no se vulneraría el principio del artículo 7 LGUM respecto a la información relativa a la “*capacidad*” y “*número*” de las instalaciones titularidad del interesado de gestión de residuos, puesto que estos datos no constan en el Anexo XII de la Ley Estatal.

Las anteriores consideraciones se efectúan teniendo en cuenta que los sistemas de clasificación de residuos y de gestión de los mismos empleados por el INE y la Xunta de Galicia coinciden con la codificación del Reglamento 2150/2002. Y ello porque, como se ha dicho anteriormente en este informe de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 12/1989, para que los resultados estadísticos puedan ser comparados, integrados y analizados deben aplicarse sistemas homogéneos o normalizados de conceptos, definiciones, unidades estadísticas, clasificaciones, nomenclaturas y códigos.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- La autoridad autonómica es la encargada de recopilar los datos estadísticos correspondientes a la gestión de residuos del artículo 41 y Anexo XII de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos

Contaminados (Ley Estatal de Residuos) y de remitirlos al Ministerio de Medio Ambiente.

2º.- El INE es el organismo estatal encargado en España de recopilar los datos de gestión de residuos previstos en el Anexo II del Reglamento 2150/2002 y de remitirlos a EUROSTAT.

3º.- Se vulnera el principio de simplificación de cargas administrativas del artículo 7 LGUM en relación con el artículo 3.1 del Reglamento 2150/2002 en aquellos casos en que los datos del Anexo II del Reglamento 2150/2002 coinciden con los del Anexo XII de la Ley estatal 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (Ley Estatal de Residuos), en la medida en que el INE no necesita recabarlos del interesado pudiendo solicitarlos, o bien del Ministerio de Medio Ambiente o, si este órgano no los ha recibido, de la Xunta de Galicia (fuente de origen de los datos).

4º.- En este supuesto concreto, los datos relativos a las “cantidades” gestionadas por tipo de residuo pueden ser obtenidas por el INE del Ministerio de Medio Ambiente o bien de la Xunta de Galicia, por lo que no serían exigibles al interesado. En cambio, la información referente a la “capacidad” y “número” de las instalaciones titularidad del interesado dedicadas a la gestión de residuos sí resultarían exigibles, al no estar expresamente comprendidas en el Anexo XII de la Ley Estatal de Residuos, y a falta de desarrollo reglamentario del Registro estatal de producción y gestión de residuos previsto en el artículo 39 de la Ley Estatal de Residuos.

5º.- Para esta y para futuras encuestas, se recomienda al INE exigir a los interesados únicamente aquella información que no pueda ser recabada de ninguna Administración Pública, ya sea local, autonómica o estatal.

6º.- Las anteriores conclusiones se efectúan considerando que los sistemas de clasificación de residuos y de gestión de los mismos empleados por el INE y por la Xunta de Galicia coinciden con los del Reglamento 2150/2002, a los efectos de garantizar la comparabilidad, integración y análisis de los datos.