



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD EN RELACION CON EL BORRADOR DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EUSKAL ESTADISTIKA ERAKUNDEA/INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA Y LOS REGISTRADORES MERCANTILES DE LOS TERRITORIOS DE ARABA/ALAVA BIZKAIA Y GIPUZKOA Y EL COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES DE ESPAÑA PARA EL APROVECHAMIENTO ESTADÍSTICO DE LAS INSCRIPCIONES REGISTRALES Y CUENTAS ANUALES DEPOSITADAS EN LOS REGISTROS MERCANTILES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI.

44/2021 IL - DDLCN

I. INTRODUCCION.

Por el Euskal Estatistika Erakundea/Instituto Vasco de Estadística (en adelante, Eustat), se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Borrador de Convenio de referencia.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE CONVENIO.

a) Objeto y justificación.

Tal y como se indica en la documentación que integra el expediente, es objetivo de Eustat obtener la información estadística con la mayor economía y eficiencia de medios, excluyendo en lo posible solicitudes de información adicionales a las empresas, en consonancia con el principio 9 del Código de buenas prácticas en las estadísticas europeas adoptado por el Comité del Programa Estadístico el 24 de febrero de 2005. Por lo que la explotación de los registros administrativos deviene una tarea prioritaria con el fin de cubrir este objetivo.

En este sentido, por su parte, los Registros Mercantiles de Bizkaia, Gipuzkoa y Araba/Álava tienen entre sus funciones recibir las inscripciones y las modificaciones de las sociedades cuyo domicilio

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



social está en su ámbito territorial, así como el depósito de sus cuentas anuales. Sobre dicha base, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España ha desarrollado una iniciativa para procesar la información de los estados contables depositados por las empresas, a fin de captar las informaciones depositadas en forma de ficheros numéricos sometidos a diversos procesos de validación y consistencia.

Por ello, en un intento de desarrollar un proceso de colaboración que permitiera un mayor y más eficiente aprovechamiento de la información depositada en los Registros Mercantiles y una mejora del conocimiento sobre la dinámica económica de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Eustat y los Registradores Mercantiles radicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles, llevan una larga tradición de colaboración en este ámbito desde el año 2003, resultando que el convenio actual, firmado el 16 de marzo de 2016, ha perdido su vigencia en octubre de 2020.

Dada la experiencia altamente positiva acumulada hasta la fecha, así como la necesidad de continuar con la línea de colaboración iniciada, por medio de la presente iniciativa se propicia la tramitación y firma de un Convenio con el mismo objeto, esto es, renovar la colaboración con el fin de lograr un mayor y eficiente aprovechamiento de las informaciones disponibles y una mejora del conocimiento sobre la dinámica económica de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El Borrador de Convenio sometido a informe, estructurado en una parte expositiva, once cláusulas y 2 Anexos, tiene por objeto el aprovechamiento estadístico de la información de las inscripciones registrales y cuentas depositadas en los Registros mercantiles, tal y como se expresa en la Memoria Justificativa que se acompaña al expediente y así se refleja en su cláusula primera, con la finalidad de actualizar el Directorio de Actividades Económicas, elaborar cuentas económicas de diversos sectores, así como sus derivados, en términos normalizados del Sistema Europeo de Cuentas, analizar las diferentes masas patrimoniales de los modelos de cuentas anuales y realizar estudios sobre la riqueza empresarial por parte del Eustat.

b) Competencia.

El título competencial material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la CAPV, a través del Eustat, se contiene en el artículo 10.37 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que atribuye al País Vasco la competencia exclusiva en materia de Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias.

La Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, atribuye en su artículo 29 f) al Eustat, organismo autónomo creado por la citada ley, la *«Elaboración y mantenimiento de sistemas integrados de estadísticas demográficas y sociales, de cuentas económicas y de indicadores sociales y económicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a todos sus niveles territoriales»*.

Por otro lado, la citada Ley, establece, en el apartado 2 de su artículo 3, que *“La actuación referente a la Estadística de la Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 1 se llevará a cabo a través de la Organización Estadística contemplada en el Título II de la presente Ley o bien mediante la celebración de contratos o convenios con entes públicos o particulares. En especial, podrán celebrarse Convenios de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en orden al mutuo aprovechamiento de Estadísticas que sirvan a los fines de ambos”*.



En cuanto a la naturaleza jurídica del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y de los Registradores Mercantiles, nos remitimos al análisis ya efectuado en el informe jurídico del Eustat, si bien añadiremos que a la naturaleza del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España como Corporación de Derecho Público se refiere, de forma expresa, el artículo 1 del Real Decreto 483/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los Estatutos generales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, cuando señala lo siguiente en su apartado primero:

“El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España es una Corporación de Derecho público amparada por la ley y reconocida por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad. Gozará de autonomía para el cumplimiento de sus fines. Tiene competencia sobre sus colegiados en todo el territorio nacional, la cual será ejercida directamente por la Junta de Gobierno y por los restantes órganos colegiales.”

Respecto a la intervención del Eustat, ha de tenerse en cuenta que según el artículo 62 del Decreto 144/2017, por el que se regula el Servicio Jurídico, *“la manifestación del consentimiento y suscripción de los Convenios en nombre de la Comunidad Autónoma se realizará por el Lehendakari, salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad.”*

c) Naturaleza jurídica.

Estamos ante un convenio de colaboración cuya regulación se contiene en la actualidad, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en el Capítulo VI del Título Preliminar, y en concreto en el artículo 47.2.a), por lo que están excluidos de la LCSP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Según el artículo 4 LCSP, las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esta sección quedan excluidos del ámbito de la presente Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

A este respecto, el informe de la Asesoría Jurídica del EUSTAT ha analizado profusamente esta exclusión del presente convenio de la LCSP por lo que, para evitar reiteraciones innecesarias, nos remitiremos a lo expuesto en dicho documento sobre este particular.

Por tanto, con base en lo expuesto, se puede afirmar que la intervención de las partes en este convenio se manifiesta a través de una colaboración institucional encaminada a la consecución de objetivos compartidos. No existe, en consecuencia, un interés patrimonial, sino que cada parte pone de manifiesto un interés de carácter público.

d) Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Convenio.

Para examinar el contenido del Convenio, hemos de hacer previa referencia a los preceptos que regulan su régimen jurídico.

El artículo 47 de la LRJSP recoge la definición y los tipos de convenio. Según determina este precepto, son convenios *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.”*

Se añade que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.

En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

Asimismo, en el apartado 2 a) del mismo artículo, se denomina convenios interadministrativos a los *“firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones Públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.”*

Así, el artículo 48.3 de la LRJSP, como requisito para la validez de los convenios indica que la *“suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

El artículo 49 de la LRJSP regula el contenido de los convenios en estos términos:

“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.

b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.

c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.

d) Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.

e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.

f) Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.

g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.”

Por su parte, por lo que concierne al procedimiento, el artículo 50 de la LRJSP enumera los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos, indicando que:

“1. Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley.”

Cabe señalar que la memoria justificativa suscrita por el Director General del Eustat se circunscribe a la justificación del convenio, siendo el informe jurídico del Eustat y la memoria económica los que contemplan el resto de cuestiones exigidas por la LRJSP.

El carácter no contractual de la actividad y su incidencia económica se analizan en el informe jurídico del Eustat, constando expresamente en la memoria económica que acompaña al expediente, que existe crédito adecuado y suficiente con el que hacer frente a las obligaciones recogidas en el convenio. Convenio, que en su cláusula sexta prevé que la cuantía total máxima a sufragar por Eustat no superará los 80.000 euros anuales, IVA incluido, si bien, conforme a la cláusula octava dicha cantidad se actualizará anualmente en función del incremento del IPC.

La memoria económica debe referirse a la totalidad de obligaciones y compromisos económicos adquiridos de conformidad con lo previsto en la legislación presupuestaria (artículo 49 d) de la LRJSP). A tal efecto, indicará la distribución temporal de las obligaciones y compromisos económicos exigidos por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente.

La memoria económica incorporada al expediente, en su última versión, contempla que en el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2021 existe crédito adecuado y suficiente con el que hacer frente a esta obligación con cargo al CAC21.0.1.46.00.0000.1.232.01.55130.000/H. Igualmente, señala que los gastos de los registros entregados en los años 2022, 2023 y 2024 se abonarán con cargo al Programa 55130 CAC 232, Subconcepto 01 de los ejercicios presupuestarios correspondientes.

Respecto al régimen jurídico de los convenios en la legislación autonómica, el artículo 54 y siguientes del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, contiene un conjunto de normas que abarcan aspectos competenciales y de tramitación, negociación con sus fases sucesivas, modificación y corrección de errores, suscripción, entrada en vigor y publicación que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte y que establecen el cauce que habrá de seguir la futura tramitación.

Por lo que respecta a los intervinientes, el Convenio es suscrito por la Decana del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y, por los propios registradores de los Territorios Históricos de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, por lo que en atención a lo ya señalado en el informe de legalidad emitido respecto al convenio suscrito en el 2016, *“Estaríamos pues, a nuestro entender y en relación con los Registros Territoriales de la CAE, ante uno de los supuestos contenidos en apartados 1.b) de la Norma Tercera del referido Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996; esto es, ante la suscripción de un convenio de colaboración por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con entes territoriales estatales de las Administraciones Públicas, lo cual requeriría la autorización por el Consejo de Gobierno, no bastando la firma por parte del Director General del Eustat.*



Por su parte, el artículo 62 del Decreto 144/2017 por el que se regula el Servicio Jurídico, regula la competencia para la suscripción de los convenios y establece que esta competencia corresponde en principio al Lehendakari, "salvo que el Gobierno Vasco faculte expresamente a otra autoridad".

Por tanto, dado que la competencia para la manifestación del consentimiento y suscripción de los convenios en nombre de la Comunidad Autónoma corresponde al Lehendakari, el Gobierno Vasco deberá facultar expresamente al Director General del EUSTAT para que este último pueda, como así se encuentra previsto, suscribir dicho instrumento convencional.

En este sentido, en el texto del Convenio expresamente se debe recoger que la actuación del Director General del EUSTAT es *"en representación del organismo autónomo, autorizado para este acto en virtud de acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día ... de ... de 2020."*

Entre la documentación que se nos ha facilitado no se incluye el borrador del texto del Acuerdo que ha de ser elevado para su aprobación al Consejo de Gobierno y, en virtud del cual quede facultado el Director General del EUSTAT para prestar el consentimiento y para suscribir dicho Convenio.

A continuación, se procede a examinar el propio contenido del texto propuesto.

El convenio consta de un primer apartado relativo a la enumeración de los intervinientes en la firma del Convenio; un segundo apartado que recoge la parte expositiva del mismo, donde se incluyen los antecedentes y la justificación, que se ha expuesto resumidamente; y un tercer apartado, el dispositivo, relativo a las estipulaciones que se establecen y donde se concretan los compromisos que se adquieren.

En este sentido, para la descripción del contenido del Convenio, seguimos el orden derivado del propio clausulado.

Respecto la parte expositiva del convenio, se considera conveniente que el mismo se complete añadiendo lo señalado por el informe de la asesoría jurídica del Eustat con relación a su contenido. En concreto, que a través del convenio se pretende, igualmente, una mejora del conocimiento sobre la dinámica económica de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dentro de las actuaciones previstas por el Eustat en el vigente Plan Vasco de Estadística 2019-2022, aprobado por la Ley 8/2019, de 27 de junio.

Tal y como hemos indicado anteriormente, la Cláusula primera, Objeto del Convenio, expresa con claridad la finalidad del mismo que se concreta en el aprovechamiento estadístico por parte de Eustat de la información de las inscripciones registrales y cuentas depositadas en los Registros mercantiles, con la finalidad de actualizar por una parte el Directorio de Actividades Económicas y elaborar Cuentas Económicas de diversos sectores y sus derivados, en términos normalizados del Sistema Europeo de Cuentas, así como analizar las diferentes masas patrimoniales de los modelos de cuentas anuales y realizar estudios sobre la riqueza empresarial.

Las Cláusulas segunda y cuarta, Trabajos y obligaciones de los Registros Mercantiles; y Trabajos y obligaciones del Eustat, precisan los compromisos de los Registros Mercantiles sitos en los Territorios Históricos, y del Eustat, respectivamente, en relación con la finalidad del Convenio.

Se observa que el apartado c) de la cláusula 2 se refiere a “estados contables procesados”, mientras que el apartado a) de la cláusula 4 hace mención a “estados contables depositados”. Ello se destaca al objeto de que pueda comprobarse que esa distinta denominación no incide en la finalidad pretendida ni los compromisos adquiridos.

La Cláusula tercera, Colaboración del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, detalla la colaboración de éste con los Registros Mercantiles de los Territorios Históricos, en relación con dicha finalidad.

El apartado e) de la cláusula 4, referido a compromisos que adquieren todos los intervinientes, se incardina en la cláusula 4, referida a los “Trabajos y obligaciones de Eustat”. No parece adecuado que aquellos compromisos que afectan a todos los intervinientes se contemplen en la cláusula referida a las obligaciones de Eustat, en lugar de prever una cláusula específica a tal fin.

La Cláusula quinta, referida a información de unidades de empresas con domicilio social fuera de la Comunidad Autónoma de Euskadi, plantea el interés del Eustat de obtener información respecto de las unidades locales asentadas en el ámbito territorial del CAPV, pero pertenecientes a empresas que no tienen domicilio social en la CAPV y por tanto inscritas en Registros Mercantiles fuera de esta CA, estableciéndose a tal fin el oportuno canal de colaboración entre el Eustat y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, para obtener, si ello fuera factible, la información deseada. Sin embargo, para el caso que ello fuera factible, no se detallan las obligaciones que adquieren las partes respecto a los estados contables registrados, lo que, sin duda, incide en su aplicación práctica.

La Cláusula sexta, Financiación y forma de pago, precisa los términos, cantidades y condiciones del abono por parte del Eustat a los Registros Mercantiles, de la contraprestación a éstos por las obligaciones contraídas con la firma del Convenio, indicando el importe máximo que se fija en 80.000 euros anuales IVA incluido.

En relación con la prórroga del Convenio en años posteriores, la Cláusula octava, Vigencia del Convenio, prevé la revalorización de las cantidades previstas tomando como referencia el Índice de Precios al Consumo (IPC) publicado por el INE (su ubicación correcta sería a nuestro juicio la cláusula sexta).

El texto del Convenio incluye otros compromisos adicionales, de carácter genérico, que asumen las partes intervinientes, en sus Cláusulas séptima, Comisión de seguimiento; octava, Vigencia; novena, Competencia y jurisdicción; décima, Extinción; onceava, Secreto estadístico; todos ellos de carácter instrumental y necesario para fijar y delimitar correctamente los aspectos señalados.

Por lo que respecta a la vigencia del convenio, la cláusula octava debe redactarse eliminándose la mención de su entrada en vigor a una fecha pasada.

También merece una mención especial la Comisión de seguimiento puesto que no se señalan las funciones concretas que se encomiendan a dicha comisión, cómo adoptarán sus decisiones o el carácter de las mismas. Funciones éstas, entre las cuales podrían incluirse aquellas referidas a las cuestiones que resultaría necesario concretar para la aplicación práctica de lo dispuesto en la cláusula quinta del convenio.

Se considera conveniente igualmente ampliar el contenido de la cláusula onceava, referida al secreto estadístico, e introducir una mención a la normativa de protección de datos personales en



el siguiente sentido: "Protección de Datos Personales. Los afectados por el convenio vendrán obligados por las disposiciones y exigencias de la normativa reguladora en esta materia, constituida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos así como a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, y por la restante normativa aplicable en la materia".

Los Anexos completan el objeto del Convenio de colaboración fijando la estructura de los ficheros en los que se ha de aportar los datos (Anexo 1) y el contenido del fichero XML relativo a las cuentas anuales una vez éstas procesadas (Anexo 2).

A la vista de lo expuesto, debe indicarse que las previsiones y compromisos desarrollados en las cláusulas del Convenio, se consideran adecuados a la finalidad y objeto del mismo.

III. CONCLUSIÓN.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar respecto de la documentación remitida, se informa el Borrador de Convenio a suscribir entre el Eustat y los Registradores Mercantiles de los Territorios de Araba/Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, para el aprovechamiento estadístico de las inscripciones registrales y cuentas anuales depositadas en los Registros Mercantiles de la CAE, con las observaciones expuestas en este informe.

Este informe se somete a cualquier otro que se pueda emitir fundado en Derecho.