

Comunicación al Tecnimap 2010:

Acceso a la información del Registro Mercantil Central desde otras administraciones públicas. Una actualización normativa necesaria para el impulso de la administración electrónica.

Fernando Gil Vázquez
Eladio Otero García
Jesús Amieiro Becerra

Subdirección Xeral de Desenvolvemento da Sociedade da Información
Secretaría Xeral de Modernización e Innovación Tecnolóxica
Presidencia da Xunta de Galicia

Índice:

1. Explicación de la necesidad de acceso a datos registrales.
2. Otras vías posibles de acreditación de la representación.
 - certificados electrónicos de persona jurídica o de entidades sin personalidad.
 - registros administrativos voluntarios.
 - presentación electrónica de documentos digitalizados.
3. Base legal de acceso a la información disponible en otra Administración Pública.
4. Información facilitada por el Registro Mercantil Central y arancel aplicado en la actualidad.
5. Año 2009. Experiencia piloto de consulta de la Xunta de Galicia ante el RMC.
6. Año 2010. Expectativas de gasto en el caso de extrapolar el modelo actual.
7. ¿Es necesario realizar una actualización normativa?
 - Gratuidad o coste de los servicios para las AA.PP.
 - Aplicación del IVA.
 - Actual limitación expresa a la agilidad en las consultas al RMC.
 - Actual limitación expresa al tratamiento de la información en bases de datos.
 - Actual limitación en el acceso al número del DNI de las personas físicas inscritas.
 - Carácter de la información facilitada por el RMC, y en su caso por los RM provinciales.
 - Consultas efectuadas por la Audiencia Nacional o la Fiscalía Anticorrupción.
8. Conclusiones.

Tags: Administración electrónica, escrituras públicas, representación legal, capacidad

de obrar, poderes, apoderamiento, persona jurídica, registro mercantil.

1. Explicación de la necesidad de acceso a datos registrales.

Las Administraciones trabajan activamente para que los ciudadanos no presenten documentos e información que pueda obtenerse por consulta telemática con otras Administraciones Públicas, como es el caso de determinados datos de identificación de los interesados.

Así, cuando los interesados son personas físicas ya se dispone de herramientas como el SVDI (Sistema de Verificación de Datos de Identidad) que nos permiten comprobar los datos de dicha persona física sin pedirle copia de su DNI. Incluso la consulta de datos identificativos a la AEAT nos permite hacer esto mismo (verificar el NIF y el nombre), con la ventaja de que también es un medio válido para comprobar los datos de personas jurídicas o entidades sin personalidad, sin pedir documento de identificación fiscal.

El escollo aparece cuando necesitamos acreditar documentalmente la actuación de interesados a través de representantes, caso típico recogido en el artículo 32 de la Ley 30/1992, y que se da siempre que hablamos de personas jurídicas o entidades sin personalidad, que necesariamente actúan mediante personas físicas.

Claro ejemplo de la situación expuesta sucede con las sociedades mercantiles, donde uno de los elementos que tradicionalmente plantea los mayores problemas administrativos es la acreditación de la representación legal, con la aportación de escrituras públicas.

La comprobación reiterada por parte de los empleados públicos del alcance y vigencia de los datos de representación legal recogida en escrituras, cuando dichos datos ya han sido revisados e inscritos en los Registros Mercantiles con anterioridad, y de los que existe información accesible por medios telemáticos en el Registro Mercantil Central (en adelante RMC), supone una carga de trabajo y una ineficiencia crónica que no debería ser aceptada por ninguna administración pública moderna y con vocación de servicio al ciudadano.

Si a esto se le añade las múltiples inscripciones en la vida de una sociedad mercantil, que pueden cambiar el nombre, objeto social, estatutos, órgano de administración, apoderados, etc, el resultado práctico es que muchos interesados tienen que aportar un conjunto de escrituras para acreditar una circunstancia concreta.

Expongamos un ejemplo real de gestión en una Dirección General concreta de la Xunta de Galicia. Sólo en el año 2008, en una determinada convocatoria de subvenciones dedicadas a empresas, se recibieron y se revisaron 849 solicitudes, de las que 196 (un 23 %) debieron subsanar las escrituras públicas exigidas para acreditar la representación del firmante de la solicitud. De esto resultó que fueran finalmente archivadas 109 de ellas (el 12,8 % del total) por acreditación incorrecta de la representación legal. En la inmensa mayoría de los casos el error no se debía a que el interesado no tuviese representación, sino a su incapacidad para acreditarlo ante la administración en tiempo y forma, cuando la propia administración podría estar en condiciones de verificar esa representación mediante consulta ante el RMC.

2. Otras vías posibles de acreditación de la representación.

Antes de tratar la consulta al Registro Mercantil Central, debemos comentar que para evitar el aporte de escrituras en papel se está apostando desde las administraciones por otras vías con mayor o menor implantación: por una lado mediante el empleo de certificados electrónicos de personas jurídicas; por otro por el uso de registros administrativos de carácter voluntario por parte de licitadores y de terceros interesados; y en último lugar por permitir que el interesado presente documentos digitalizados con carácter auténtico. Siendo éstas 3 vías posibles, no son completas y adolecen de diversas limitaciones que se tratan a continuación.

- certificados electrónicos de persona jurídica o de entidades sin personalidad.

En lo referente al empleo de certificados electrónicos de persona jurídica o de entidades sin personalidad resulta necesario recordar las previsiones y condicionantes que figuran en la Ley 59/2003 de firma electrónica, que en su artículo 11. Concepto y contenido de los certificados reconocidos, dispone lo siguiente:

2. Los certificados reconocidos incluirán, al menos, los siguientes datos:

(...)

h) Los límites de uso del certificado, si se establecen.

i) Los límites del valor de las transacciones para las que puede utilizarse el certificado, si se establecen.

(...)

4. Si los certificados reconocidos admiten una relación de representación incluirán una indicación del documento público que acredite de forma fehaciente las facultades del firmante para actuar en nombre de la persona o entidad a la que represente y, en caso de ser obligatoria la inscripción, de los datos registrales, de conformidad con el apartado 2 del artículo 13.

Y por su parte el citado artículo 13 en el apartado 2 dispone:

En el caso de certificados reconocidos de personas jurídicas, los prestadores de servicios de certificación comprobarán, además, los datos relativos a la constitución y personalidad jurídica y a la extensión y vigencia de las facultades de representación del solicitante, bien mediante consulta en el registro público en el que estén inscritos los documentos de constitución y de apoderamiento, bien mediante los documentos públicos que sirvan para acreditar los extremos citados de manera fehaciente, cuando aquéllos no sean de inscripción obligatoria.

La consecuencia de todo esto es que un certificado reconocido de persona jurídica no permite con carácter general realizar un trámite administrativo en cualquier administración, si a su vez no se realiza una comprobación del alcance de la representación que debe figurar en el propio certificado, algo que ni es inmediato, ni está sistematizado en los atributos del certificado con etiquetas normalizadas. Al realizar un trámite deberíamos almacenar los atributos del certificado para que después, de algún modo, comprobásemos lo que dicen esos atributos, o mejor poderlos comprobar por medios automáticos en el mismo momento en el que se intenta usar el certificado. En este campo parece que hay mucho que avanzar todavía.

Resulta de todos conocido el éxito de la AEAT en esta materia, donde ha bajado a la arena y lo ha resuelto brillantemente para su propia gestión. Es la AEAT quien define el

contenido del documento de representación para la expedición del certificado, quien comprueba dicho documento, quien almacena el documento, quien autoriza a la expedición del certificado y quien comprueba el uso del certificado. ¿Y las demás AA.PP. que podemos hacer?

Un análisis riguroso podría determinar que las AA.PP. por desconocimiento o inercia tienden a aceptar el uso de certificados para determinadas actuaciones que no están previstas en el alcance de un certificado. Digámoslo en claro: certificados electrónicos de personas jurídicas expedidos por la AEAT exclusivamente para trámites tributarios sólo pueden emplearse para esos fines, mal que nos pese a las demás AA.PP., aunque estén amplísimamente extendidos entre las empresas.

- registros administrativos voluntarios.

En el caso del uso de registros administrativos de carácter voluntario por parte de licitadores y de terceros interesados es una práctica habitual en muchas administraciones, pudiendo citar entre otros, el definido en el RD 817/2009 por el que se desarrolla la Ley de Contratos. Cuando se refiere a un conjunto limitado de terceros que tienen una actividad intensiva con esa determinada administración las ventajas son evidentes, incluso para registrar actos e información que no tiene por que estar inscrita en un registro mercantil. Pero las ventajas se difuminan si tratamos de relaciones ocasionales con la administración, sin olvidar que la responsabilidad de que los datos estén actualizados recae en el propio interesado, por ejemplo ante una actualización de escrituras. Es el propio interesado el que tras inscribir una escritura en un registro mercantil debe con posterioridad dar traslado de dicha escritura a cada registro administrativo voluntario, con la consiguiente falta de fiabilidad de los datos.

En beneficio del uso de este tipo de registros deberíamos decir que los apoderamientos que no son plenos, esto es, los poderes especiales, no son de obligada inscripción en el Registro Mercantil, por lo que sí estaría claramente justificada su gestión por esta vía. Pero si la empresa voluntariamente inscribiese el poder en el RM, ya volveríamos a una situación de duplicidad.

Incluso más allá del alcance de la representación imaginemos por ejemplo el caso de la apertura de una situación concursal, de obligada inscripción en el registro mercantil y no trasladada con diligencia a otros registros voluntarios. Toda esta información es accesible a través del RMC. A lo mejor deberíamos pensar si es o no una práctica eficiente la proliferación de estos registros, o se debería pensar en acudir a la fuente con medios viables para todas las administraciones.

- presentación electrónica de documentos digitalizados.

La ley de acceso abre la puerta, pero no basta con permitir que el ciudadano (empresa) digitalice una escritura y la presente por medios telemáticos con valor auténtico, ya que la administración debe revisar nuevamente el contenido de ese documento, su alcance y vigencia. Sólo estamos evitando las fotocopias y la compulsión, pero no evitamos la acción de comprobación de completitud del documento y validez.

Otra cosa sería si la escritura pública facilitada por el notario y modificada por el RM tuviera el formato de un documento electrónico etiquetado para facilitar su gestión administrativa, pero sabemos que a día de hoy este no es el caso.

3. Base legal de acceso a la información disponible en otra Administración Pública.

Tanto la Ley 30/1992 como la Ley de 38/2003 general de subvenciones, establecen el derecho de los interesados a no presentar documentación que obre en poder de la Administración actuante, pero no son de aplicación directa en el acceso de la Xunta de Galicia a la información obrante en otras administraciones.

Es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la que en su artículo 6.2.b) reconoce el derecho de los ciudadanos *“A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información”*, y en su artículo 9.1 prosigue: *“Para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentre en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios”*.

La Disposición Final Tercera de la citada Ley 11/2007 recoge en su punto 2 el alcance y los plazos que rigen para la Administración General del Estado:

“En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009.”

Adicionalmente dicha Disposición Final Tercera recoge en su punto 3 el alcance y los plazos que rigen para la Comunidades Autónomas:

“En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.”

Hay que señalar que los derechos reconocidos en esta ley son de plena aplicación a las sociedades mercantiles, ya que la propia ley define el concepto de ciudadano que se aplica en la misma:

“Ciudadano: Cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas.”

4. Información facilitada por el Registro Mercantil Central y arancel aplicado en la actualidad.

El RMC dispone por medios telemáticos de la información inscrita en los Registros Mercantiles Provinciales, estando dicha información perfectamente estructurada, gestionada y actualizada al menos cada 24 horas.

El RMC, hace años que facilita información telemática a terceros, sean o no sean AA.PP. La información (NIF, razón social, objeto social, órgano de administración, representantes, apoderados, auditores, cuentas anuales, etc) se obtiene exclusivamente accediendo a la web www.rmc.es por visionado en pantalla de la información solicitada (también se permite obtener un archivo en formato PDF) y con el pago individual por cada consulta mediante tarjeta bancaria. Incluso se permite la

firma de un convenio para el caso de que el interesado en las consultas no tenga que pagar individualmente cada consulta y pueda efectuar pagos conjuntos a mes vencido. Cada consulta tiene un coste de 2,10 € + IVA por sociedad inscrita.

La web del RMC informa que el arancel aplicable viene regulado por la Disposición Transitoria 19ª, apartados a, b y e del Reglamento del Registro Mercantil de 19 de julio de 1996, en relación con los nº 23 y 24 del Arancel de 29 de marzo de 1973. Al importe resultante se le añade el IVA correspondiente del 16 %. Así mismo debemos indicar que la consulta telemática ante el RMC está regulada por orden de 10 de junio de 1997 (BOE 19-6-1997).

Los RM no inscriben pormenorizadamente las atribuciones del poder de representación del órgano de administración, ya que estas atribuciones son plenas (artículo 185 del Real Decreto 1784/1996 que aprueba el Reglamento del RM). Pero si que inscriben el órgano de administración, y la condición de si un interesado es Administrador Único, Administrador Solidario o Consejero Delegado, lo cual le faculta plenamente para representar a la sociedad. Adicionalmente en el caso de representación mancomunada también serviría si concurren mancomunadamente ambos representantes.

Cabe resaltar que la información que facilita el RMC por medios telemáticos tiene el carácter de Nota Simple Informativa, y expresamente se advierte que no constituye una Certificación Registral. De necesitarse dicha Certificación se tendría que acudir en la actualidad a cada uno de los Registros Mercantiles Provinciales para su expedición con firma del Registrador Mercantil correspondiente. Existe un proceso de obtención de estos certificados con los RM provinciales que no ha sido evaluado por la Xunta de Galicia ya que el coste es mayor, con unos 10 € por certificado, y la operatividad menor al tener que acudir por separado a cada RM provincial.

5. Año 2009. Experiencia piloto de consulta de la Xunta de Galicia ante el RMC.

Durante el año 2009 la Xunta de Galicia realizó una experiencia piloto de consulta de datos de administradores y apoderados ante el RMC, aplicándola a la tramitación real de subvenciones gestionadas por parte de una fundación pública, la cual firmó el correspondiente convenio con el RMC de conformidad con la orden de 10 de junio de 1977.

La experiencia de la Xunta de Galicia fue encaminada a obtener una declaración responsable y a continuación contrastar esos datos con el RMC.

Así, con carácter voluntario se eximía a las empresas de presentar escrituras de representación si firmaban una declaración responsable en la que tenían que identificar:

- 1) el tipo de representación vigente eligiendo entre una lista cerrada de representación plena de la sociedad mercantil (Administrador Único, Solidario, Mancomunado o Consejero Delegado).
- 2) el Registro Mercantil provincial en que estaba inscrita la escritura por la que adquiría tal condición.
- 3) el número ordinal de inscripción de dicha escritura en el RM.

El ordinal de inscripción figura en la propia escritura, habitualmente en la última hoja entre otros datos de inscripción del RM (tomo, folio, fecha, etc), de forma que la 1ª

inscripción es la de constitución de la sociedad, y a continuación cualquier modificación o acto inscribible genera la 2ª inscripción, 3ª, etc. Esto obligaba al interesado a cuanto menos disponer de la escritura para incorporar el dato.

A continuación se podían comprobar todos estos datos mediante acceso al RMC, con lo cual se aceptaba la declaración responsable. En caso de discrepancia se requerían escrituras por métodos convencionales.

El resultado ha sido una gran simplificación en la tramitación administrativa, realizando la consulta de casi 1.500 sociedades, y asumiendo unos gastos cercanos a los 4.000 € (IVA 16% incluido).

6. Año 2010. Expectativas de gasto en el caso de extrapolar el modelo actual.

No siendo fácil hacer una previsión ajustada, si se hiciese una extrapolación directa de los datos del proyecto piloto a los más de 100 órganos administrativos (direcciones generales, organismos autónomos y entes públicos) existentes en la administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, nos encontraríamos para el año 2010 con unos importes que podrían superar el medio millón de euros, IVA 16% incluido. Si hacemos una extrapolación en función del PIB de Galicia, entre las administraciones de todas las Comunidades Autónomas el importe podría superar los 10 millones de euros, y todo ello sin considerar las AA.LL. y la AGE.

7. ¿Es necesario realizar una actualización normativa?

Se quiere abrir este debate, dado que se están aplicando normas de los años 1996 y 1997 para cumplir unas obligaciones que, a día de hoy, poco tienen que ver con el contexto legal y tecnológico existente cuando se dictaron dichas normas. Entre otros, consideramos de interés el comentar los siguientes puntos:

-Gratuidad o coste de los servicios para las AA.PP.

Si bien la Ley 11/2007 no establece expresamente que el intercambio de información entre las administraciones públicas sea gratuito, es evidente que lo impone como una obligación destinada a una mayor eficacia y eficiencia, y desde luego que la eficiencia está vinculada al coste real de los servicios y los recursos empleados para su consecución. De darse el caso, los convenios onerosos para las administraciones públicas deberían quedar perfectamente definidos en la normativa aplicable.

-Aplicación del IVA.

Habría que analizar si es correcto que las AA.PP. paguen IVA por el acceso a una información a la que están obligadas por ley, si se mantiene el modelo actual.

-Actual limitación expresa a la agilidad en las consultas al RMC.

La orden de 10 de junio de 1997 limita y ralentiza ex profeso las consultas al RMC. Así en la Disposición Final Tercera, en el punto 1.1º se recoge que *"se impida técnicamente el acceso directo a sus bases de datos y las consultas se realicen sociedad por sociedad"*.

Esto supone una consulta "a mano" y una por una en la web del RMC por parte del

empleado público de la Xunta de Galicia que realiza la consulta, cuando lo lógico sería que el sistema fuese mucho más accesible.

Debe resaltarse que otros organismos, tales como la AEAT o la TGSS, han promovido normativa que permite a las AA.PP. la consulta por remesas o ficheros, empleando garantías tales como la firma electrónica regulada por la Ley 59/2003. El excesivo celo en la protección de determinada información registral (que es pública) sorprende cuando lo comparamos, por ejemplo, con información estrictamente confidencial sobre cumplimiento de obligaciones tributarias y con la seguridad social, que sí facilitan en bloques de datos dichos organismos aunque con las garantías técnicas y legales pertinentes.

- Actual limitación expresa al tratamiento de la información en bases de datos.

La orden de 10 de junio de 1997 bloquea el uso automatizado de la información obtenida del RMC. Así en la Disposición Final Tercera, en el punto 1.2º se recoge que *“se autorice la intercomunicación mediante convenio (...) y se contenga el compromiso de su no incorporación a una base de datos del solicitante”*.

Se entiende que el objetivo que se persigue es que no se creen registros mercantiles paralelos ni tráfico de datos, pero parece excesivo (e irreal) que una administración no pueda tratar automatizadamente los datos por ella obtenida, siempre que los use para el exclusivo fin por el que los obtuvo lícitamente, por ejemplo la acreditación de la condición de interesado por parte de centenares (o miles) de empresas en un procedimiento administrativo concreto.

Podría advertirse expresamente la imposibilidad de cesión de los datos obtenidos a terceros o incluso dentro del mismo organismo para distintos fines, o en procedimientos distintos.

Incluso la normativa en materia de protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999 y Real Decreto 1720/2008) es mucho más flexible, y permite un tratamiento lícito y adecuado de los datos, siempre que se corresponda con los fines para los que fueron obtenidos. Esta normativa está mucho más actualizada y adaptada a las necesidades reales de las administraciones.

-Actual limitación en el acceso al número del DNI de las personas físicas inscritas.

En este momento el RMC facilita el nombre y apellidos de los administradores y apoderados sin incorporar en la respuesta el número del DNI. Tampoco permite hacer consultas con búsqueda por DNI. El RMC no facilita dicha información ya que considera que son datos de carácter personal protegidos por la Ley Orgánica 15/1999 (LOPD), lo cual es cierto, pero la propia LOPD y su reglamento de desarrollo permiten a las AA.PP. consultar datos de carácter personal obrantes en otras AA.PP. si se dispone de autorización expresa del interesado (o lo permite una Ley).

Para las AA.PP. que tramitan expedientes iniciados por o en beneficio del interesado, es totalmente viable la obtención del consentimiento expreso para acceder a dichos datos de carácter personal. Es por ello que debe adaptarse la normativa del RMC para que facilite dicha información a las AA.PP. que acrediten que disponen de dicha autorización, y que el resultado de la consulta se diferencie de aquellas que puedan

realizar terceros que no sean AA.PP.

- Carácter de la información facilitada por el RMC, y en su caso por los RM provinciales.

Ya se indicó que la información facilitada por el RMC tiene el carácter de Nota Simple. Podría evaluarse si es viable conceder el carácter de Certificado Registral a la información que facilita el RMC o cuando menos una validez plena, durante un determinado periodo temporal, para actuar en múltiples actos de carácter administrativo.

Como ejemplos reales de esta consideración temporal tenemos los certificados de inexistencia de deudas con la AEAT a los efectos de recibir subvenciones o contratar, cuya validez es por 6 meses desde la fecha de expedición.

-Consultas efectuadas por la Audiencia Nacional o la Fiscalía Anticorrupción

En alguna fuente se cita que determinados datos del RMC, tales como el DNI, se le facilitan a órganos judiciales o a la fiscalía, y que también se les permite la consulta por DNI.

Entendemos que debe existir una habilitación legal para esta circunstancia, aunque no hemos localizado cual es el procedimiento por el que estos órganos solicitan el acceso a dichos datos, pero entendemos que con probabilidad será un procedimiento algo más flexible y sin coste para esas administraciones públicas.

De igual modo, el resto de AA.PP. tendrían que poder acceder a esos datos, inclusive del DNI si disponen del consentimiento expreso del interesado, y por ello la regulación del acceso para todas las AA.PP. debería estar recogido bajo un mismo marco normativo y con unos criterios comunes.

8. Conclusiones.

La consulta de información al RMC puede ser un instrumento de enorme valor para impulsar la administración electrónica en todos los ámbitos competenciales.

Se hace necesaria una nueva orden ministerial, o incluso una normativa de mayor rango, que regule con total claridad el acceso de las AA.PP. a la información del RMC, para que se adapte a la realidad tecnológica y legal actual.

Los medios técnicos disponibles por el RMC, con independencia de su normal actualización, ya permitirían hoy en día aplicar estas ventajas para los ciudadanos y para las administraciones.

Este artículo expresa las opiniones particulares de sus firmantes y no necesariamente la opinión de la administración pública en la que prestan servicio.