INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE SOCIEDADES CIVILES DEL PAÍS VASCO Y SE APRUEBA SU REGLAMENTO.

Código de expediente: DNCG_DEC_1229/22_04

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 7 a) del Decreto 313/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO Y ANTECEDENTES

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto de decreto que se menciona en el encabezamiento, que pretende crear y aprobar el reglamento del Registro de Sociedades Civiles del País Vasco.

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.eus

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.

LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T6NBJ-YTBX
EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: https://euskadi.eus/lokalizatzailea / https://euskadi.eus/localizador
SINATZAILE / FIRMANTE: MARIA ISABEL GARCIA SAN VICENTE | 2025/02/28 12:38:09
SINATZAILE / FIRMANTE: DAVID ALVAREZ MARTINEZ | 2025/02/28 13:05:47

La Ley 5/2015, de 25 de junio, del Derecho Civil Vasco, bajo el epígrafe de principios de derecho patrimonial regula, en su artículo 16, las denominadas cofradías, hermandades o mutualidades, en los siguientes términos:

"Artículo 16.– Cofradías, hermandades o mutualidades.

1.– Se sujetarán a esta ley las sociedades civiles constituidas bajo alguna de las formas tradicionales de cofradías, hermandades o mutualidades.

2.– Estas sociedades se regularán por sus propios Estatutos y normas internas, en cuanto su contenido no se oponga a esta ley, a las normas que se dicten para su desarrollo y a la legislación supletoria. Estas sociedades civiles podrán inscribirse en el registro especial que creará al efecto el Gobierno Vasco. La sociedad inscrita tendrá personalidad jurídica".

Es dicho Registro el que pretende crear y regular el proyecto de decreto objeto de informe, que no sólo tienen por objeto la inscripción de las sociedades constituidas bajo alguna de las formas tradicionales, sino, además, las sociedades familiares pactadas y otras sociedades civiles, todas ellas que tengan su domicilio en la Comunidad Autónoma de Euskadi y desarrollen sus actividades en ella.

En dicho contexto, en la parte expositiva del borrador de decreto se manifiesta:

"…Esta posibilidad de constituirse sin implicar necesariamente un ánimo de lucro, así como la flexibilidad organizativa con que la que estas sociedades están históricamente dotadas gracias al amplio margen autorregulatorio que permite la libertad civil, han permitido que, en ausencia de un régimen propio (en el sentido del artículo 3.2 de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi) y adaptándose a todos los demás requisitos de las asociaciones de régimen general, muchas de estas organizaciones se situaran históricamente al amparo de esta legislación (de asociaciones de régimen general). Sin embargo, ello ha implicado, de entrada, la renuncia formal a su condición de sociedad civil, para poder ser acorde con lo previsto por el artículo 3.3 de la citada Ley 7/2007, de 22 de junio, que excluye expresamente a las asociaciones constituidas bajo la forma de sociedades mercantiles o civiles de su ámbito de aplicación. Ha implicado también la renuncia a otras peculiaridades o posibilidades organizativas que pudieran serles propias, a fin de adaptarse a las requeridas por este régimen. Es precisamente a esa situación a la que pretende dar salida el artículo 16 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, del Derecho Civil Vasco, que abre la puerta a la existencia de una regulación propia y diferenciada de estas asociaciones o sociedades civiles tradicionales, distinta tanto de la de las asociaciones de régimen general, como de las sociedades civiles de régimen común, estrictamente circunscrito a las exigencias marcadas por el Código Civil y el margen que el mismo concede a la autonomía de la voluntad.

Todo ello situaba a las sociedades civiles y asociaciones tradicionales reguladas por la Ley 5/2015, de 25 de junio, del Derecho Civil Vasco, y a otras sociedades civiles que no tuvieran forma mercantil y que pudieran crearse al amparo de un contrato de sociedad (artículo 1667 del Código Civil) otorgado en el marco de la autonomía de la voluntad o de la libertad civil propia del Derecho civil vasco (como puede ser el de las reguladas por el artículo 16 o también el caso de las sociedades familiares pactadas que trasciendan la mera comunidad de bienes, a las que superficialmente se refiere el artículo 107.1 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, del

Derecho Civil Vasco) en una situación especialmente precaria, por la imposibilidad de su inscripción en un registro público, con la merma de seguridad que se podía generar tanto a dichas entidades como a terceros que se relacionaran con ellas.

Con la entrada en vigor de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, se abrió la posibilidad de proceder a la inscripción de las sociedades civiles que no tengan forma mercantil constituidas conforme al derecho común, foral o especial, en los Registros Mercantiles competentes. Ello, sin embargo, no implica la obligación de inscribir dichas entidades en el Registro mercantil ni la modificación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la aprobación y creación de un registro propio.

En efecto, en dicho contexto que no ha hecho decaer la posibilidad de creación del Registro objeto de la presente regulación, y en respuesta al mandato contenido en el reiterado artículo 16 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, del Derecho Civil Vasco, que sigue exigiendo la creación de un Registro para las sociedades civiles constituidas bajo alguna de las formas tradicionales de cofradías, hermandades o mutualidades, se debe afirmar que está fuera de toda duda que las Comunidades Autónomas, tal y como dejó sentada la Sentencia 7/2019, de 17 de enero de 2019, del Tribunal Constitucional, pueden crear registros administrativos instrumentales, registros con efectos de mera publicidad y que coadyuven al efectivo ejercicio de sus competencias, como en este caso es la competencia en materia de Derecho civil vasco.

No debe desdeñarse la utilidad que, para estas sociedades civiles, puede tener la publicidad registral, aunque sea meramente administrativa, por todas las razones que ya hemos expuesto. Así, con el presente reglamento se pretende crear un tipo de Registro actualizado y con una estructura y un funcionamiento internos simplificados.

Es propósito destacado de la presente norma reglamentaria dotar de mayor seguridad jurídica y clarificar las relaciones de las sociedades civiles con el Registro en cuanto a los procedimientos que estas entidades han de seguir al objeto de lograr la correspondiente constancia registral de sus actos jurídicamente más relevantes, especialmente de los que poseen mayor relevancia frente a terceras personas y que, por ello mismo, requieren de una determinada publicidad."

II. TRAMITACIÓN DE LA PROPUESTA

Señalar, en primer lugar, que el proyecto de Decreto ya figura previsto en el punto 5 del apartado 4 –Departamento de Economía y Hacienda-, del Plan Anual Normativo del Gobierno Vasco correspondiente al año 2025 (pendiente de publicación), aprobado por Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día 25/02/2025, bajo la denominación de "*5.4. Proyecto de Decreto, por el que se crea el Registro de Sociedades Civiles del País Vasco y se aprueba su reglamento."*

De la documentación incorporada al expediente se desprende que se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente, los requisitos exigidos para su elaboración por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Se da la peculiaridad

de que algunos de los trámites (información pública, informe jurídico e informe de la Comisión de Derecho Civil Vasco) han sido duplicados en el procedimiento, dadas las importantes modificaciones introducidas en el texto a lo largo de su tramitación, con respecto a la que se aprobó con la Orden de aprobación previa, dando de todo ello buena cuenta en la memoria del procedimiento de elaboración de proyecto fechada el 12 de marzo de 2024.

Teniendo en cuenta el carácter normativo del proyecto, para la sustanciación del expediente se ha seguido la tramitación establecida por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, constatándose que se han producido las intervenciones preceptivas previas a la de esta Oficina, que debe circunscribir su actuación a la materialización del control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en relación con los artículos 41 a 46 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la CAE.

Dado que el proyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.d) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico).

III. ANALISIS DEL TEXTO

El texto proyectado consta de una parte expositiva, un artículo, una Disposición Final y el Reglamento del Registro de Sociedades Civiles del País Vasco, que se estructura en tres capítulos. En el capítulo I se regula el carácter, las funciones y la organización del Registro. En el Capítulo II, referido a los asientos registrales, se establece el tipo de entidades objeto de inscripción y se detallan los actos inscribibles, regulando los distintos procedimientos de inscripción que, teniendo en cuenta que los sujetos inscribibles son personas jurídicas, son electrónicos. El Capítulo III, finalmente, desarrolla los medios de publicidad registral.

El registro que se crea carácter público, voluntario, de naturaleza administrativa, con efectos de mera publicidad y gratuito.

Igualmente se determina en el artículo 3 del Decreto que se adscribe a la Dirección competente en materia de registro de sociedades civiles, actualmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, que tiene competencia en: *"j) Impulsar y desarrollar el Registro de Sociedades Civiles de Euskadi."* Ello, sin embargo, nos lleva a la consideración de que, si bien en el momento de la aprobación del Decreto de estructura orgánica del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, la competencia de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, en relación con el registro de sociedades civiles no podía ser otra que la establecida, dado que aún no estaba creado el Registro de Sociedades Civiles, sin embargo, con la creación del registro a través del decreto que se informa, debería incorporarse en el decreto de estructura orgánica una modificación de dicho apartado del artículo 11 que incorpore la competencia en registro de sociedades civiles y, en concreto, la llevanza del registro creado, a semejanza de lo indicado con respecto al registro de fundaciones y al de asociaciones.

Del expediente administrativo se deduce la competencia del órgano promotor para la aprobación del decreto cuyo proyecto se informa. Sin embargo, analizado el expediente administrativo, llama la atención de esta oficina la cuestión polémica del momento en que las sociedades civiles tradicionales adquieren personalidad jurídica, lo cual lleva a las dudas puestas de manifiesto en el mismo respecto al carácter declarativo o constitutivo de las inscripciones en el registro, cuestión sobre la que el informe jurídico no es concluyente A pesar de ello, según el órgano promotor de la disposición, las sociedades objeto de inscripción tienen personalidad jurídica con anterioridad a su inscripción en el registro, lo cual implica que, a diferencia de otros registros, como el de fundaciones, la inscripción tiene carácter declarativo y, anudado a dicho carácter, el registro es de carácter administrativo y no jurídico, lo cual tiene suma trascendencia, desde el punto de vista competencial, dado que si bien la jurisprudencia constitucional (en concreto STCC 7/2019, de 17 de enero) ha declarado la competencia de las Comunidades Autónomas para crear registros administrativos como instrumentos administrativos ligados a una competencia propia, no resulta tan evidente respecto a los registros jurídicos, habida cuenta la competencia del Estado sobre ordenación de los registros públicos (art 149.1.8 Constitución Española). Igualmente, se plantean dudas en el informe jurídico en relación con el ámbito subjetivo de las entidades inscribibles (artículo 5 del proyecto de decreto), en concreto, sobre la competencia para inscribir las sociedades civiles de régimen común. Finalmente, respecto a las entidades objeto de inscripción, es reseñable que, si bien en la parte expositiva de la disposición al hablar del carácter inscribibles de “las otras sociedades civiles” se matiza que se trata de las que no tuvieran forma mercantil, en los mismos términos que los recogidos en la Disposición Adicional Octava de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, respecto a la inscripción voluntaria en el registro mercantil, sin embargo en el texto del proyecto (artículo 5) dicho matiz es obviado. En opinión de esta oficina habría sido deseable despejar con más contundencia dichas dudas y cuestiones polémicas, desde el punto de vista jurídico.

En cuanto al resto de cuestiones, procede simplemente mencionar que en el artículo 2, en el apartado 5 se hace una remisión al artículo 12.1.5, ésta es errónea dado que se debe hacer al artículo 12.1 b) 5º.

IV. INCIDENCIA ECONÓMICA

En relación con la incidencia económica que la entrada en vigor de la norma proyectada pudiera comportar, la memoria económica incorporada al expediente señala, a pesar de que la orden de inicio manifestaba, en principio, la ausencia de incidencia económica, que "*La disposición objeto de esta memoria tendrá efectos económicos, si bien los mismos no se producirán de manera automática en el momento de su aprobación, sino posteriormente, cuando se efectúen las acciones necesarias tanto para comenzar la andadura del Registro, como para la llevanza del mismo.*"

Así pues, si bien se recoge la previsible incidencia económica del proyecto, ésta no ser producirá de manera automática en el momento de su aprobación, sino en la medida en que sea puesto en marcha el registro.

Por lo que respecta a la incidencia económica derivada de la regulación y su financiación, el análisis es el siguiente:

A) Desde el punto de vista de los Gastos:

Los citados gastos se financiarán, según la memoria económica, en su totalidad con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A.1.- Medios personales

La memoria económica señala que la gestión diaria del Registro va a implicar toda una serie de tareas relacionadas con la tramitación de los expedientes: análisis técnico de la documentación, preparación de requerimientos, preparación de resoluciones y certificados, atención a consultas, etc. A todo ello hay que sumarle la variedad de tipos de sociedades civiles que se inscribirán en el Registro, todas ellas con características diferentes y necesidades de tramitación diferentes. Se prevé, por ello, la creación de 2 nuevos puestos de trabajo, con el siguiente detalle:

- Se estima la creación de una plaza de personal jurídico de nueva creación, que debería tener un nivel retributivo III-B (24), por equiparación con el resto de personal del servicio de registros. Ello implica un coste estimado anual de unos 70.000 euros.

- En cuanto al personal administrativo, se entiende que deberá crearse un puesto de nivel VI-B (17), por la misma razón, lo que implica un coste estimado anual de unos 45.000 euros.

En cuanto a los créditos presupuestarios de pago afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto, para los gastos de personal: se menciona el Programa presupuestario 2017. 12170.

El informe de función pública manifiesta, al respecto, que en ningún caso la aprobación del proyecto de decreto supondrá la aprobación automática de la creación de dichos puestos de trabajo. Así, la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos deberá seguir un procedimiento específico de creación de puestos de trabajo, en el que se valorará si la carga de trabajo derivada de la creación del Registro de Sociedades Civiles justifica o no la modificación de las relaciones de puestos de trabajo y la creación de dos nuevos puestos de trabajo con estas características.

Además, hemos de recordar que el artículo 13 de la Ley 8/2024, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2025 establece:

> *"3.– Con carácter general, la modificación de las plantillas presupuestarias mediante la creación de nuevas dotaciones de personal requerirá la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias de manera que no represente superior coste anual bruto.*
>
> *4.– No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el Consejo de Gobierno, a propuesta del Departamento de Hacienda y Finanzas, podrá autorizar la creación de nuevas dotaciones de personal en el supuesto de modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo derivadas de la efectiva realización de traspasos de competencias, la ejecución de resoluciones judiciales, la creación de nuevos órganos y servicios, la asunción de la gestión directa de servicios externalizados o subcontratados, la consolidación de puestos o plazas de carácter estructural, la promulgación de normas con rango de ley o la aprobación por el Gobierno de planes, programas y actuaciones significativas de carácter no coyuntural, siempre que cuenten con la adecuada financiación y previo"*

A.2.- Medios Materiales

a) Sistema informático

Se precisa poner en marcha y mantener (a efectos de llevanza del registro) el sistema informático que lo sostenga y que sirva para dar cumplimiento a las finalidades que el Registro persigue. Se estima un coste aproximado de 50.000 euros para su desarrollo y puesta en funcionamiento.

En cuanto a los créditos presupuestarios de pago afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto, para los gastos de aplicación informática: ese señala el Programa 1217; Concepto 217: 670€/persona X2 =1.340€. Concepto 601: 50.000€

b) Gastos de equipamiento básico/persona

Se necesitará dotar al nuevo personal del equipamiento básico para el desarrollo de sus funciones (ordenador, teléfono, mesa y silla). Dicho equipamiento se valora en:

• Equipamiento informático básico/persona: 669€

• Equipamiento RRGG

En cuanto a los créditos presupuestarios de pago afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto, para los Gastos de equipamiento básico: Programa presupuestario 2017.12120.

Programa 1217: Concepto 239: 400€ /persona X2= 800€

B) Desde el punto de vista de los Ingresos:

Desde el punto de vista de los ingresos presupuestarios, se manifiesta en la memoria económica que la disposición proyectada no tendrá incidencia, dado que no se prevé la generación de ingreso alguno. En este sentido se recuerda

que el Registro es de carácter gratuito y, en consecuencia, no devengará tasa administrativa alguna por la prestación de servicios registrales.

Cabe recordar que la Ley de Tasas y Precios Públicos –texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre- regula en su artículo 40 la tasa por servicios administrativos, uno de cuyos hechos imponibles lo constituye la inscripción en registros censos oficiales, si bien en su artículo 44.f) [que fue modificado por el apartado 4 de la disposición final primera de la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2020] declara exentas de dicha tasa "*Las inscripciones en los distintos registros y censos oficiales, excepto en el Registro de la Propiedad Intelectual y en aquellos otros registros y censos oficiales para los que se regule una tasa específica por su inscripción*".

En cuanto a la estimación del coste de la iniciativa para otras administraciones públicas, los particulares y la economía general, señala la memoria que *"Teniendo en cuenta el carácter voluntario y gratuito, sin generación de tasa alguna, del Registro de Sociedades Civiles del País Vasco, no se prevé ningún coste para otras administraciones públicas, particulares o para la economía en general."*.

C) Perspectiva presupuestaria

El proyecto de decreto, por tanto, se encaja en el programa presupuestario 2017- Relaciones Institucionales. En la memoria de objetivos presupuestarios de la Ley 8/2024, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2025, en relación con dicho programa presupuestario se recoge lo siguiente

Objetivo 10: GARANTIZAR LA MATERIUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS EN MATERIA DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS.

Acción 4.- Registro de Sociedades Civiles de Euskadi

Indicadores: Aprobación del Decreto por el que se crea el Registro de Sociedades Civiles del País Vasco y se aprueba su reglamento. (1)

Elaboración del soporte informático de dicho registro. (1)

En la redacción de la memoria presupuestaria correspondiente a próximos ejercicios, habrá de tomar en consideración las novedades introducidas en la regulación, así como adicionar parámetros que sean operativos para evaluar correctamente la eficacia y eficiencia de las nuevas previsiones normativas.

Por lo demás, no se detecta incidencia en las restantes materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre.