

**Aportaciones de Civio en  
el trámite de audiencia e  
información pública del  
Proyecto de Real Decreto  
por el que se crea el  
Registro de Titularidades  
Reales y se aprueba su  
Reglamento.**

Marzo de 2022

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Impacto en el Reglamento</b>	<b>4</b>
Pago de tasas	4
Identificación	4
Proceso de identificación	5
Búsquedas en el Registro	6
Usos permitidos	7
<b>Justificación de las propuestas</b>	<b>8</b>
Impacto económico	9
Impacto en la contratación pública	10
<b>Sobre la Fundación Civio</b>	<b>12</b>

# Introducción

La V Directiva Europea de prevención del blanqueo de capitales (2018/843) supone un avance en la lucha contra los delitos fiscales y reconoce el importante papel que la transparencia juega en esta lucha. Celebramos por tanto que se culmine –aunque sea con retraso, fuera del plazo permitido– el proceso de transposición mediante la creación del Registro de Titularidades Reales, unificando y completando los registros parciales existentes actualmente. Pero, a la vez, **lamentamos que la transposición se limite al mínimo obligado por la Directiva**. Proponemos, por ello, una serie de mejoras al Reglamento de creación del Registro de Titularidades Reales, para buscar el máximo impacto en la lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción.

**El escrutinio de la sociedad civil, los medios de comunicación y actores privados juega un papel esencial** a la hora de denunciar y perseguir conflictos de intereses entre políticos, funcionarios y empresarios; evasión fiscal; influencia extranjera encubierta; o irregularidades en la gestión de las administraciones, especialmente en la contratación pública. Por ello, si bien celebramos que el nuevo Registro permita el acceso de particulares (como obliga la Directiva europea), lamentamos que lo haga exigiendo el cobro de una tasa, que introduce fricción y un coste notable para los investigadores.

**Pedimos que la información esté disponible de forma gratuita, en formatos estructurados y descargable sin necesidad de identificación**, en la línea de la Directiva 2019/1024 de datos abiertos y reutilización de la información del sector público. Solo eliminando las barreras de acceso será posible conseguir el potencial máximo del Registro. Este es el enfoque adoptado por países de la Unión Europea como Letonia y Dinamarca<sup>1</sup>, que ofrecen la información de sus registros como Datos Abiertos. O por Reino Unido, pionero en la apertura de información de su Registro Mercantil y de su registro de titularidades reales, disponible de forma abierta desde 2016.

---

<sup>1</sup> Tal y como se recoge en la comparativa europea: <https://www.transparency.org/en/news/eu-beneficial-ownership-registers-public-access-data-availability-progress-2021>

# Impacto en el Reglamento

## Pago de tasas

El artículo 5.4, en su segundo párrafo, especifica el acceso mediante pago de una tasa:

Asimismo, será obligatorio el previo pago de la tasa que cubra el coste del Registro y, en su caso, el de las fuentes de los datos incluidos en el mismo, en los términos fijados en su ley de creación.

**Pedimos la eliminación de este artículo y que la información sea gratuita.**

**La eliminación de la tasa de consulta conlleva un aumento notable en su uso, así como un notable impacto económico en la sociedad, compensando ampliamente los ingresos no recaudados.** La Memoria de impacto que acompaña al anteproyecto de Real Decreto estima un coste anual de alrededor de tres millones de euros anuales, desglosados en 325K€ para la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, 148K€ para la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, 300K€ para la contratación externa de procesos de gestión de datos y 2,34 millones de euro para el desarrollo técnico y mantenimiento de la aplicación. Como justificamos en la sección final, usando ejemplos de otros países, **este coste es fácilmente asumible bien vía Presupuestos Generales, bien vía tasas en las operaciones de registro de la información.**

## Identificación

El artículo 5.4, en su primer párrafo, obliga a la identificación del solicitante:

El acceso a la información disponible en el Registro requerirá la previa identificación del solicitante, la acreditación de la condición en la que se solicita el acceso y, en el caso de información sobre fideicomisos tipo trust, la demostración de un interés legítimo por los particulares en su conocimiento, que justifique el acceso al contenido. Se entenderá que

tienen interés legítimo los sujetos obligados a que se refiere el artículo 2 de la ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales.

**Pedimos que la información del Registro esté disponible de forma abierta a particulares, sin necesidad de identificación.** La identificación y acreditación será necesaria para el acceso a la información más sensible por parte de los actores identificados en el Artículo 5.1

## Proceso de identificación

Si la necesidad de identificación se mantiene, **pedimos que se simplifique al máximo el proceso definido en los artículos 6.1 y 6.2:**

1. El acceso a la información contenida en el Registro de Titularidades Reales, será siempre por medios electrónicos previa autenticación. A tal efecto las solicitudes de información se ajustarán a un modelo informático que tendrá los campos necesarios para identificar al solicitante.

Además de los datos básicos de identificación de la persona física solicitante (nombre, apellidos, NIF o NIE), y en su caso, de los datos de la persona jurídica representada (NIF y razón social), deberán incorporarse los datos de profesión, dirección de correo electrónico, y, en su caso, el NIF de la persona jurídica y los datos de inscripción en el Registro Competente.

2. En todo caso, la solicitud deberá estar firmada electrónicamente en nombre propio o representando a la persona jurídica interesada.

La identificación y firma electrónicas de los solicitantes se realizará de acuerdo a los sistemas de identificación y firma establecidos en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obtenidos de manera presencial.

El **uso de certificados electrónicos introduce en la práctica una serie de importantes barreras técnicas** (como compatibilidad de sistemas operativos, navegadores, versiones de Java, acceso en el móvil, brecha digital) que dificultan el acceso. Esto es especialmente complejo a la hora de intentar acceder a registros de

otros países, cuando uno de los objetivos de la V Directiva es favorecer el intercambio de información en toda Europa. La obligación de disponer de una firma electrónica válida en España limita el acceso al registro por parte de ciudadanos extranjeros. Ya que la Directiva reconoce el derecho de acceso de todos los ciudadanos por igual, el uso de firma electrónica es excesivamente rígido, pudiendo –en caso de que se insista en pedir identificación, que no lo recomendamos– optar por **opciones más sencillas, como una simple dirección de correo electrónico**.

## Búsquedas en el Registro

El artículo 6 del anteproyecto de Reglamento no describe el proceso de acceso a la información del Registro, pero no posibles funcionalidades que permitan a los usuarios encontrar registros concretos. El apartado 1 especifica en detalle los campos que describen al solicitante, pero no los que definen la solicitud:

1. El acceso a la información contenida en el Registro de Titularidades Reales, será siempre por medios electrónicos previa autenticación. A tal efecto las solicitudes de información se ajustarán a un modelo informático que tendrá los campos necesarios para identificar al solicitante.

Además de los datos básicos de identificación de la persona física solicitante (nombre, apellidos, NIF o NIE), y en su caso, de los datos de la persona jurídica representada (NIF y razón social), deberán incorporarse los datos de profesión, dirección de correo electrónico, y, en su caso, el NIF de la persona jurídica y los datos de inscripción en el Registro Competente.

Parece intuirse que la única forma de consultar el Registro es solicitando información de una entidad jurídica concreta, a partir de –probablemente– su NIF. Pero, en escenarios muy habituales, el solicitante está interesado en conocer las entidades controladas por un determinado titular. Así, **pedimos que el Reglamento refleje la posibilidad de realizar búsquedas en el Registro por titular real (nombre completo o parcial) y por nombre de entidad (completo o parcial)**.

## Usos permitidos

El artículo 8.a establece:

A los efectos de lo establecido por la normativa de protección de datos de carácter personal:

> a) La finalidad y uso de los datos incorporados al Registro de Titularidades Reales son los previstos en la Ley 10/2010, sin que puedan emplearse para un fin distinto.

De cara a permitir el uso efectivo de la información recopilada, y cumpliendo con el espíritu de la Directiva, que reconoce el papel de la sociedad civil en la búsqueda de la transparencia y la rendición de cuentas, pedimos **que se permita explícitamente el uso de los datos accesibles al público general, que no son especialmente protegidos, a investigaciones periodísticas y análisis académicos.**

# Justificación de las propuestas

Todas nuestras propuestas están dirigidas a fomentar el mayor uso posible del nuevo Registro de Titularidades Reales, paso fundamental para conseguir el **máximo impacto** del esfuerzo realizado. Los beneficios no se limitan al objetivo primario de reducir el blanqueo de dinero, sino que se manifiestan vía las externalidades positivas generadas al facilitar su uso fuera de las administraciones públicas y las entidades obligadas. Facilitar el acceso de periodistas, ONGs, académicos y empresas privadas mejora aspectos como la **lucha contra la corrupción en la contratación pública, el desarrollo de nuevas actividades económicas o la verificación de la calidad de los datos recopilados**.

Una vez recopilada por las administraciones públicas, la información tiene un coste de reproducción nulo o muy bajo, pero un gran valor en el ámbito privado, lo cual explica la importancia que la Comisión Europea asigna a los Datos Abiertos y la reutilización de información del sector público. Es por ello que **es fundamental que los datos estén disponibles de forma estructurada y abierta: accesibles y utilizables, sin barreras como el pago, la identificación, los requisitos de inscripción, la recopilación de datos sobre los usuarios del registro o las licencias restrictivas**. En especial, el cobro de una tasa, aunque no sea una suma elevada individualmente, impide que periodistas, investigadores y ONGs puedan acceder a los datos o hagan investigaciones sistémicas sobre corrupción, más allá de casos puntuales.

**En Reino Unido, el número de solicitudes de búsqueda en el registro se multiplicó por más de 200 al eliminar el muro de pago**, y es un gran caso de estudio. En 2013, el Reino Unido se convirtió en el primer país en comprometerse en publicar información sobre titularidades reales, con el objetivo de limitar el crimen económico, la corrupción y el abuso de empresas pantalla. El registro, publicado en 2016, **permite a cualquier ciudadano el acceso a su información sin necesidad de registro, y la licencia de los datos permite su reutilización sin condiciones**. Con el objetivo de maximizar el impacto y uso de la información, **todos los datos están disponibles para descarga en formatos estructurados, bien en bruto mediante capturas diarias, bien vía una interfaz para uso por terceros programas (API)**.



Como explica un informe de Open Ownership<sup>2</sup>, estas facilidades han permitido que la sociedad civil y el sector privado hayan realizado análisis exhaustivos sobre la calidad de los datos, y que se hayan realizado **más de 9.400 millones de búsquedas solo en 2019**.

El objetivo de aumentar el uso de la información del Registro no tiene por qué entrar en contradicción con otros objetivos legítimos, como la protección de datos personal o la seguridad personal. El Reglamento del anteproyecto ya incorpora, en sus artículos 5.3 y 5.5, **límites a la publicación de datos sensibles, especialmente en casos excepcionales, que consideramos válidos y suficientes**. Por tanto, **no existe obstáculo para buscar la máxima difusión de los restantes datos del Registro**.

## Impacto económico

El anteproyecto de Reglamento propone el cobro de una tasa para la consulta de los datos de éste. El uso de este tipo de tasas está permitido por la Directiva como forma de cubrir los gastos de desarrollo y mantenimiento de los registros, y es un método empleado en algunos países. Pero no es la única forma de cubrir sus gastos ni, en realidad, la óptima. Un estudio de Deloitte para la Comisión Europea<sup>3</sup>, en el contexto del desarrollo de la Directiva sobre reutilización de la información del sector público, afirma “al comparar los costos y los beneficios de poner a disposición estos conjuntos de datos, surge con claridad que los beneficios para la sociedad y para quienes reutilizan los datos superan con creces los costos que recaen en los titulares de los datos.”

Como recoge un informe de OpenOwnership<sup>4</sup>, “una parte importante de esos costos —si no todos— puede recuperarse con el cobro de una módica suma por las presentaciones formales en lugar de cobrar por el uso de los datos, sin perjudicar de forma sustancial la facilidad para desarrollar actividades económicas. El Registro Mercantil del Reino Unido, por ejemplo, “opera sobre la base de la recuperación de

---

<sup>2</sup> “Early impacts of public registers of beneficial ownership: United Kingdom”. Disponible en <https://www.openownership.org/uploads/oo-impact-story-united-kingdom-2021-04.pdf>

<sup>3</sup> “Impact Assessment study on the list of High Value Datasets to be made available by the Member States under the Open Data Directive”. Disponible en <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Deloitte-Study-2020.pdf>

<sup>4</sup> “Publicación de los registros centrales de beneficiarios finales. Informe de políticas.” Disponible en <https://www.openownership.org/uploads/oo-informes-de-politicas-publicacion-de-los-registros-centrales-2021-07.pdf>

costos, y busca cubrir los gastos compensando un año con otro” mediante la aplicación de aranceles. La mayoría de los costos recuperados provienen de los cargos por constitución. Por el contrario, los datos sobre beneficiarios finales son gratuitos en el punto de uso, lo que genera el considerable valor económico de la reutilización de datos antes mencionado.”

Este informe se hace también eco del estudio del Registro Mercantil del Reino Unido<sup>5</sup> en 2019, que estima un beneficio total “de entre 1000 y 3000 millones de libras esterlinas al año —de los cuales los datos sobre beneficiarios finales constituían entre 40 y 120 millones de libras esterlinas— únicamente para los usuarios del Servicio del Registro Mercantil”. El estudio explica que “más de la mitad de los pequeños intermediarios que acceden a los productos de datos masivos [del registro] lo han hecho solo desde que están disponibles de forma gratuita, lo que indica que el acceso sin cargo a los datos estimula el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio”.

## Impacto en la contratación pública

Si bien el Registro de Titularidades Reales se crea con la finalidad de perseguir el blanqueo de capitales, **los beneficios de una mayor transparencia son muy claros en algunos ámbitos, como la contratación pública**, donde la información sobre el control de las empresas licitadoras puede ayudar a prevenir la corrupción, detectando casos de conflictos de intereses, manipulación de ofertas o carteles encubiertos. Actualmente no es posible detectar escenarios en los que empresas del mismo dueño presentan ofertas en una misma licitación, generando una falsa impresión de competencia y esquivando así los mecanismos legales que obligan a que exista un mínimo número de ofertas en las adjudicaciones. Es común, por ejemplo, que la normativa interna de una administración pública obligue a pedir tres presupuestos para adjudicar un contrato menor. Un licitador coordinado con la administración puede generar ofertas falsas con sus otras empresas. O participantes de un cartel pueden generar ofertas falsas vía empresas bajo su control para encubrir la falta de otras ofertas. O una administración pública puede fraccionar ilegalmente un contrato mayor vía varios contratos menores a empresas distintas

---

<sup>5</sup> “Valuing the User Benefits of Companies House Data”. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/833764/valuing-benefits-companies-house-data-policy-summary.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833764/valuing-benefits-companies-house-data-policy-summary.pdf)

de un mismo propietario. **El acceso a las titularidades reales de los licitadores es la única forma de detectar y denunciar estos casos de corrupción.**

Como resume un informe de OpenOwnership específico sobre el impacto en la contratación pública<sup>6</sup>: “La información sobre los beneficiarios finales puede ayudar a verificar la existencia de conflictos de intereses que podrían pasar desapercibidos en controles más superficiales, detectando vínculos entre quienes ocupan cargos de poder (p. ej. PEP y autoridades responsables de las adquisiciones), y la titularidad y el control (ocultos) de las empresas. Ante una señal de alerta que indique la presencia de un potencial conflicto de intereses en una licitación, es posible incorporar controles adicionales para garantizar que los contratos se adjudiquen de forma justa. **Si los datos sobre los beneficiarios finales están estructurados y son legibles por medios informáticos, estos controles pueden automatizarse, lo cual les ahorraría tiempo a los funcionarios encargados de las adquisiciones y mejoraría la eficiencia del proceso adquisitivo.**”

---

<sup>6</sup> “Los datos sobre los beneficiarios finales en el contexto de las adquisiciones”. Disponible en <https://www.openownership.org/uploads/oo-informes-de-politicas-los-datos-sobre-los-beneficiarios-finales-en-el-contexto-de-las-adquisiciones-2021-06.pdf>

## Sobre la Fundación Civio

Civio es una organización independiente y sin ánimo de lucro que vigila a los poderes públicos a través de investigaciones basadas en datos y hechos y arroja luz sobre los puntos ciegos del sistema, presionando y colaborando para lograr cambios.

Escríbenos a [contacto@civio.es](mailto:contacto@civio.es)

Teléfono: +34 91 172 79 72

Más en [www.civio.es](http://www.civio.es)