

Dictamen

3/2014

Sobre el anteproyecto de la Ley de Comercio de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 3/2014

Mayo de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 5 de mayo de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 20 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Director General de Comercio y Artesanía del Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón, por el que, dando cumplimiento a lo acordado por el Gobierno de Aragón en su reunión celebrada el 4 de marzo de 2014, se solicitaba informe de este Consejo sobre el "anteproyecto de la Ley de Comercio de Aragón".

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española establece en su artículo 51.1, dentro de los principios rectores de la política social y económica, que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos; y señala en el apartado 3 de este artículo que la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales.

La competencia en materia de comercio interior no viene expresamente recogida en el artículo 148.1 de la Constitución, que enumera las competencias que pueden ser asumidas como propias por las Comunidades Autónomas, ni en el artículo 149.1, que enumera las competencias exclusivas del Estado. Sin embargo, sí aparecen recogidas una serie de materias, tanto en el artículo 148 (ferias, fomento del desarrollo económico, ordenación del territorio) como en el artículo 149 (legislación civil y mercantil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) que inciden directamente sobre el comercio interior y que han motivado un complejo entrecruzamiento de títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando a través de diversas sentencias (STC 71/1982, 225/1993, 124/2003, 193/2013, entre otras).

En base a las materias recogidas en el artículo 149 de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió competencia exclusiva en materia de "comercio, que comprende la regulación de la

actividad comercial, incluidos los horarios y equipamientos comerciales, respetando la unidad de mercado, así como la regulación administrativa de las diferentes modalidades de venta, con especial atención a la promoción, desarrollo y modernización del sector” (artículo 75.1.25ª). También deben tenerse en cuenta las competencias asumidas por nuestro Estatuto sobre fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y sostenibilidad (artículo 75.1.32ª), promoción de la competencia (artículo 75.1.24ª) y consumo que comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores (artículo 75.1. 26ª).

El Estatuto de Autonomía de 1982, por su parte, atribuía a Aragón competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de comercio interior y defensa del consumidor y usuario, en el marco de la legislación básica del Estado.

En ejercicio de estas competencias, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, que ha sido objeto de numerosas modificaciones (leyes 13/1999, de 22 de diciembre; 4/2006, de 22 de junio; 1/2007, de 27 de febrero; Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril; ley 3/2012, de 8 de marzo y Decreto-ley 1/2013, de 9 de enero).

Por su parte, el Estado, en ejercicio de sus competencias, aprobó la ley 7/1996 , de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, cuyos preceptos tienen un grado de aplicación diversa (general, básico o supletorio) en función del título competencial al amparo del que se han dictado y que ha sido objeto de diversas modificaciones (ley 47/2002, de 19 de diciembre; ley 1/2010 de 1 de marzo, Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, entre otras, y la recentísima ley 3/2014, de 27 de marzo, a la que se hará referencia expresa en los apartado de consideraciones generales y específicas).

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de un índice de su contenido, una exposición de motivos, sesenta y dos artículos distribuidos en cuatro títulos y seis disposiciones en su parte final.

El título preliminar (artículos 1 a 11), “Disposiciones generales”, establece el ámbito objetivo y subjetivo, los principios generales y los requisitos para el ejercicio de la actividad comercial, así como la regulación esencial del Registro de Actividades Comerciales.

El título I (artículos 12 a 20), “Del ejercicio de la actividad comercial”, se estructura en dos capítulos, el capítulo I (artículos 13 a 20) contiene la definición y las clases de establecimientos comerciales, así como las licencias a las que están sujetas los distintos tipos de establecimientos, el capítulo II (artículos 21 a 29) regula, por su parte, las modalidades de venta que no precisan establecimiento comercial.

El título II (artículos 33 a 44) se ocupa de las distintas actividades promocionales.

El título III (artículos 45 a 48) se refiere a la acción administrativa en materia comercial.

El título IV (artículos 49 a 62) se estructura en dos capítulos, el capítulo I (artículos 49 a 51) dedicado a la función inspectora y el capítulo II (artículos 52 a 62) al régimen sancionador.

En la parte final figuran una disposición adicional, que hace referencia a aquellos supuestos en que se requiera autorización ambiental integrada, una disposición transitoria, que contiene el régimen aplicable a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, y una disposición derogatoria, que indica las normas que se derogan.

La disposición final primera prevé el desarrollo reglamentario, la disposición final segunda contempla una deslegalización para que el Gobierno pueda actualizar el importe de las sanciones y la disposición final tercera prevé la entrada en vigor de la norma.

III. Observaciones de carácter general

I

Justificación y proceso de elaboración del anteproyecto de ley

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Departamento de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón de elaborar una nueva ley de comercio en Aragón al considerar que los casi veinticinco años transcurridos desde la aprobación de la Ley 9/1989 y las sucesivas reformas que ha experimentado esta norma, justifican la aprobación de un nuevo marco regulador que contribuya a establecer de una forma clara y precisa el régimen jurídico del comercio en Aragón, acabando con la actual dispersión normativa. En este sentido conviene recordar, como ya se ha señalado en el apartado de antecedentes, que desde la ley 9/1989 se han aprobado hasta seis leyes autonómicas –o normas con rango de ley– que han modificado sustancialmente el régimen jurídico de la actividad comercial configurado por la ley 9/1989.

La importancia del comercio, no sólo como factor de desarrollo económico y social sino también como elemento vertebrador del territorio y de un estilo de vida, junto a los cambios experimentados en los últimos años con la incorporación de nuevas tecnologías y formas de venta, el reto de alcanzar un auténtico mercado único de servicios y la dispersión normativa existente en este momento, son razones que justifican sobradamente la aprobación de una nueva norma que contribuya a la sistematización y modernización de la regulación del comercio en Aragón.

Ahora bien, el Consejo, aun compartiendo la oportunidad de aprobar una nueva ley sobre comercio, cree conveniente que la exposición de motivos –que no contiene ninguna referencia a la Ley 9/1989, ni a sus modificaciones posteriores, ni al marco normativo en el que ha de insertarse la nueva ley– incorpore una explicación más completa y detallada de las razones que han motivado esta iniciativa y de las novedades que introduce respecto al régimen actualmente vigente, lo que sin duda facilitaría la comprensión del verdadero alcance de la reforma. En este sentido, el Consejo quiere remarcar la importancia de la parte expositiva de las normas, que, aun

no teniendo valor normativo, resulta esencial para conocer las razones que han llevado a la aprobación de la misma y los objetivos que con ella se persiguen, configurándose como una importante fuente interpretativa de sus preceptos (interpretación teleológica).

En esta misma línea el Consejo quiere poner de manifiesto la necesidad de tender hacia un sistema normativo cada vez más claro y sencillo para sus destinatarios, lo que propiciará un mayor grado de asunción y cumplimiento por parte de estos. En este sentido, y de acuerdo con las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013), las disposiciones normativas deben redactarse con criterios de inteligibilidad y sencillez expresiva, de tal forma que resulten fácilmente entendibles por los destinatarios de las mismas. Con este objetivo, en el apartado de consideraciones particulares se realizarán algunas sugerencias tendentes a evitar repeticiones innecesarias o a conseguir una mejor ordenación interna y de sistematización de los preceptos, que en opinión del Consejo pueden mejorar la claridad de la regulación propuesta.

En cuanto al proceso de elaboración de la norma, el Consejo, cuyo lema es el “valor de la participación”, ha venido sosteniendo reiteradamente que la participación en los procesos de elaboración de las normas es una exigencia democrática que contribuye directamente a fundamentar la legitimidad de las regulaciones. En este sentido, el Consejo quiere respaldar expresamente la decisión del Gobierno de Aragón, tanto de someter al trámite de información pública el anteproyecto de ley de comercio para la presentación de alegaciones por parte de los ciudadanos, como el anuncio realizado a través de la Dirección General de Participación Ciudadana de llevar a cabo un proceso participativo, presencial y *on-line*, con la creación de diversos talleres y la apertura de un espacio en el portal web del Gobierno, que sin duda facilitará la creación de canales de diálogo con las partes interesadas, generando un espacio de debate y reflexión.

No obstante, el Consejo considera que el proceso descrito hubiese sido mucho más fructífero si los talleres presenciales anunciados se hubieran llevado a cabo con carácter previo a la fase de información pública, lo que hubiese permitido perfilar la redacción de la norma sometida a información pública con las aportaciones e ideas surgidas y compartidas en el proceso de participación.

Por estas mismas razones, entiende que hubiera sido más adecuado solicitar el dictamen del Consejo con posterioridad a la finalización del proceso de participación. En este sentido conviene recordar que el Consejo Económico y Social de Aragón ha manifestado reiteradamente que el momento adecuado para su intervención es en el tramo final del proceso de elaboración normativa, inmediatamente antes de someter el proyecto normativo a la aprobación del Gobierno de Aragón, de tal forma que su parecer sea emitido sobre un texto ya elaborado, algo que es de presuponer no va a ocurrir con el anteproyecto de la ley de comercio en Aragón, pendiente todavía de la apertura de un proceso participativo.

Siguiendo en la línea de fomentar la participación y posibilitar la representación de intereses diversos en la ejecución de políticas públicas, el Consejo entiende que hubiera sido deseable que el anteproyecto hubiera previsto una mayor intervención de aquellos órganos de participación que inciden en el ámbito del comercio, como el

Observatorio Aragonés del Comercio y el Consejo Aragonés del Consumo, todo ello con respeto a los principios y requisitos contenidos en la Directiva 2006/123/CE para el acceso o ejercicio de actividades de servicios en los Estados miembros.

II

Unidad de mercado y libertad de establecimiento

El sector servicios es el más importante, tanto de la economía española como de la aragonesa, en términos económicos y de empleo y el que ha experimentado un mayor desarrollo en los últimos años. Según los últimos datos analizados por el Consejo Económico y Social de Aragón para el Informe sobre la situación económica y social de Aragón en 2013, una de las ramas de actividad con más peso dentro del sector servicios es el comercio, alcanzando en 2011 el 10,3% del PIB autonómico y agrupando el 14,9% de los ocupados de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A esta expansión ha contribuido, sin duda, el Tratado de la Comunidad Europea, que consagra, ya en 1957, tanto la libertad de establecimiento como la libertad de circulación de bienes y servicios dentro de la Comunidad con el objetivo de crear un mercado único. Un hito fundamental en este proceso lo constituye la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que establece una serie de principios de aplicación general con el objetivo de alcanzar un auténtico mercado único de servicios que permita a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas, extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior y, al mismo tiempo, ofrecer a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionándoles más posibilidades de elección y unos servicios de calidad a precios más bajos.

La transposición de la citada directiva se realizó en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicio y su libre ejercicio en todo el territorio español y regula como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma la transposición de la directiva y la adaptación a la ley 17/2009 se llevó a cabo por el Decreto Ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón, entre ellas ley 9/1989, que ha venido a eliminar la mayoría de controles previos al ejercicio de la actividad comercial, manteniendo la licencia comercial autonómica únicamente en los casos de grandes equipamientos comerciales, y ha hecho desaparecer la planificación pública del comercio por razones económicas.

En opinión del Consejo, el objetivo perseguido por el anteproyecto sometido a dictamen de continuar en la línea de reducir el intervencionismo administrativo y mantener solo la intervención pública para garantizar la salvaguarda de principios y valores de interés general para la sociedad aragonesa, cumple con el espíritu de la Directiva 2006/123/CE, mereciendo por parte de este Consejo una valoración positiva.

III

El pequeño comercio y el comercio de proximidad

Según los datos del último Informe del CESA sobre la Situación Económica y Social de Aragón en 2012, más del 96% de las empresas del sector del comercio en Aragón son microempresas que no superan los nueve empleados, el 3,5% son pequeñas empresas (entre 10 y 49 empleados), el 0,3% medianas empresas (entre 50 y 199 empleados) y solo el 0,1% superan los 200 empleados.

Estos datos avalan por sí mismos la importancia del pequeño comercio, que desempeña un papel esencial, no sólo desde un punto de vista económico, sino también desde una perspectiva social. En efecto, el pequeño comercio y el llamado comercio de proximidad constituyen un elemento esencial en la configuración del territorio, que vertebran y vivifican los centros urbanos y barrios de nuestras ciudades y pueblos, los convierten en más humanas, más relacionales, y los preserva de la desertización, garantizando el abastecimiento de las personas que, por edad u otras circunstancias, presentan mayores dificultades de desplazamiento. Pero, además, cumple una función económica importante al generar un importante volumen de puestos de trabajo, en su gran parte autónomos y pequeños emprendedores.

Desde esta perspectiva, el Consejo valora muy positivamente la opción recogida en el anteproyecto de proteger el pequeño comercio y el comercio de proximidad, apoyando e impulsando la formación e innovación de este sector con el fin de lograr una mayor productividad y eficiencia que permita su sostenibilidad.

En esta dirección puede resultar de interés la previsión de un Plan General de Comercio que el Gobierno de Aragón podrá aprobar con el objeto de fomentar el sector comercial, dando prioridad al comercio urbano y de proximidad, apostando por una mejor calidad y servicio a los consumidores que permita que todas las empresas comerciales, con independencia de su tamaño, puedan existir de forma equilibrada.

IV

Ámbito subjetivo: actividades comerciales

Tal y como se expone en el artículo 2 del anteproyecto, la Ley será de "aplicación a las actividades comerciales realizadas en el ámbito territorial de Aragón". La aplicación de este precepto plantea diversas dudas interpretativas que el Consejo considera que deberían aclararse con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica.

Por una parte, el anteproyecto no ofrece una definición o concepto de qué ha de entenderse por actividad comercial, señalando únicamente en su apartado 2 aquellos tipos de servicios o prestaciones que estarán excluidos del ámbito de aplicación de la ley. Ante dicha indefinición, y con el fin de concretar las actividades a las que la ley será de aplicación, este Consejo considera que el anteproyecto debería contener una definición de qué es actividad comercial, que podría completarse con una cláusula general de exclusión de todas aquellas actividades que aun pudiendo considerarse

inicialmente como comerciales, están sujetas a un control o reglamentación específica. El apartado podría cerrarse con una enumeración de aquellos supuestos que, en todo caso, estarán excluidos del ámbito de aplicación de la ley.

Por otra parte, convendría precisar el alcance del concepto jurídico indeterminado utilizado en el artículo 2.1 “actividades comerciales *realizadas* en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”. Cabría preguntarse si para que una actividad comercial esté incluida en el ámbito de aplicación de la ley es necesario que la empresa que la lleve a cabo tenga su sede en territorio aragonés o bastaría con una delegación, sucursal, un apartado o teléfono de contacto.

En cuanto a los casos de exclusión del artículo 2.2, el Consejo quiere llamar la atención sobre los dos últimos supuestos contemplados en las letras *h*, “las ventas por los fabricantes, dentro del recinto industrial, de los residuos y subproductos obtenidos en el proceso de producción, a no ser que se dirijan a consumidores finales”, y en la letra *i*, “las ventas directas por agricultores y ganaderos o sus cooperativas de los productos agropecuarios en estado natural y en el lugar de producción”.

En el primer supuesto parece que estaríamos ante una venta de carácter mayorista, y en el segundo podrían tener cabida tanto ventas mayoristas como minoristas. En cualquier caso, no se llega a entender la exclusión de estos supuestos, que en la todavía vigente ley de comercio de 1989 han de considerarse incluidos a tenor de lo dispuesto en su artículo 8, por lo que sería conveniente que se explicitaran las razones de exclusión de estos supuestos, indicando la regulación a la que estarían sujetas este tipo de ventas.

También merece un comentario el supuesto incluido en la letra *e* del artículo 2.2, que excluye del ámbito de aplicación de la ley “los servicios de bares, restaurantes y hostelería en general”. En opinión del Consejo, dicha exclusión debería matizarse, incluyendo –con una fórmula similar a la establecida en la letra *g* del mismo artículo– en el ámbito subjetivo de la ley las ventas que este tipo de establecimientos realicen directamente a los consumidores o usuarios de productos que no hayan sido objeto de transformación previa en los mismos.

Por último y en la dirección de facilitar la comprensión de la norma, el Consejo sugiere que los dos tipos de actividad comercial –mayorista y minorista– se recojan a continuación del concepto de actividad comercial, lo que sin duda facilitará –junto a las consideraciones realizadas anteriormente– la delimitación del mismo.

V

Modalidades de ventas

El anteproyecto regula distintas modalidades de venta que aparecen agrupadas en tres grandes bloques: aquellas que no son realizadas en un establecimiento comercial (capítulo II del Título I), algunos tipos o modalidades de venta sujetas a normativa especial (capítulo III del Título II) y las ventas de carácter promocional (Título II).

Como ya se ha hecho referencia en el apartado de antecedentes, estamos ante una materia sobre la que inciden distintos títulos competenciales, dando lugar a un

entramado complejo de normas comunitarias, estatales y autonómicas, con distintos niveles de vinculación, a las que habrá que estar atentos.

Especialmente significativa en esta materia es la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que en la línea de profundizar en la consolidación de un mercado interior deroga la normativa vigente sobre la protección de los consumidores en los contratos celebrados a distancia y los contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles, estableciendo un nuevo marco legal en esta materia, y regulando otras cuestiones como las relativas a la venta y garantías de los bienes de consumo, y cláusulas abusivas.

La transposición de esta directiva al derecho español se ha realizado por la Ley 3/2014 de, 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, entre ellas la Ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista.

La Ley 3/2014 establece, por lo que aquí interesa, una nueva definición y regulación de los contratos a distancia y de los celebrados fuera del establecimiento mercantil. También establece un nuevo concepto de establecimiento mercantil que comprende todo tipo de instalaciones que sirvan al empresario como local de negocios permanente o habitual, modificando el artículo 2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista del Estado, que tiene carácter de legislación básica, y que ahora define el establecimiento comercial como "toda instalación inmueble de venta al por menor en la que el empresario ejerce su actividad de forma permanente; o toda instalación móvil de venta al por menor en la que el empresario ejerce su actividad de forma habitual".

Este cambio de concepto –que incluye ya no sólo los inmuebles sino también las instalaciones móviles– afectará no solo a la definición de establecimiento mercantil y sus clases contenida en los artículos 13 y siguientes del anteproyecto, sino también a la configuración que el referido texto normativo hace de las ventas ambulantes como una modalidad del ejercicio de la actividad comercial sin necesidad de establecimiento comercial.

También la ley establece una nueva regulación de los contratos a distancia y de los contratos celebrados fuera del establecimiento, que afecta a las modalidades de ventas domiciliarias y a distancia contempladas en los artículos 21 a 25, así como a la contratación electrónica a la que se refiere el artículo 30 del anteproyecto.

Sin perjuicio de la necesaria adaptación al nuevo marco legal configurado por la Directivas 2011/83/UE y 2006/123/CE, el Consejo considera que debe prestarse una especial atención a la actividad comercial desarrollada fuera de una instalación inmueble de venta (ventas domiciliarias, mercadillos ambulantes...), en cuanto que el control de los requisitos administrativos exigidos para dicho tipo de actividad resulta más complicado que el ejercido sobre un establecimiento comercial tradicional. En este sentido, el Consejo considera que debería arbitrarse algún tipo de instrumento que supliese las funciones de garantía que venía desempeñando la inscripción en el Registro para esta modalidad de actividad comercial y que permitiera acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de seguridad social y de cualquier otro tipo, exigidos por la normativa aplicable a cada modalidad de venta.

En esta misma línea, y teniendo en cuenta los distintos intereses en juego, muchas veces no coincidentes, que pueden existir en el ejercicio de la actividad comercial ambulante, el Consejo considera que deberían instrumentarse los mecanismos necesarios para promover la mayor participación posible de los intereses implicados –a través de las asociaciones de comerciantes, especialmente aquellas que puedan resultar más afectadas en términos de proximidad física o por afinidad de los bienes objeto de venta– en la programación y determinación de las condiciones en que dicha venta ambulante ha de llevarse a cabo.

Respecto a las ventas promocionales, el Consejo desea llamar la atención sobre algunas omisiones o ausencias de regulación que pueden generar dudas interpretativas y que convendría aclarar. Es el caso de las ventas a pérdida, para las cuales el anteproyecto no establece ningún tipo de limitación o condicionante, lo que podría albergar dudas sobre su adecuación a la ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal; o el caso de las llamadas ventas en pirámide, sobre las que el anteproyecto nada dice, y que están taxativamente prohibidas por la ley estatal 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, considerándose asimismo desleales por la ley 3/1991.

En esta misma dirección, y sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, el Consejo considera que hubiera sido conveniente que el anteproyecto incorporase otros tipos de venta no mencionados, como las ventas directas o las ventas en subasta.

IV. Observaciones de carácter específico

Al artículo 1: "Ámbito objetivo"

Sería deseable que este artículo reflejase el valor económico y social que representa el pequeño comercio y el comercio de proximidad.

Al artículo 2: "Ámbito subjetivo"

En aras de la claridad y la seguridad jurídica, debería definirse qué se entiende por actividad comercial y precisar cuándo una actividad comercial se entiende "realizada" en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Asimismo, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado IV de Observaciones de carácter general, sería deseable establecer una cláusula general de exclusión, para posteriormente enumerar aquellos supuestos que, en todo caso, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley.

Respecto a las exclusiones recogidas en el apartado dos, deberá tenerse en cuenta también lo establecido en el apartado IV de Observaciones de carácter general en relación a los supuestos contemplados en las letras e, h e i.

Al artículo 3: "Principios generales"

Se considera que junto a los principios generales mencionados, sería conveniente hacer referencia a la protección del medio ambiente y del entorno urbano, así como al respeto de los derechos de los trabajadores del sector comercial.

Al artículo 4: "De los requisitos para el ejercicio de la actividad comercial"

La no discriminación a que hace referencia la letra a del apartado 3, debe hacerse extensiva a cualquier circunstancia, además de la nacionalidad, que pueda resultar discriminatoria, como la etnia, origen, credo religioso...

Al artículo 6: "El registro de actividades comerciales"

Convendría hacer referencia, junto a los efectos de información y publicidad ya mencionados, a los fines estadísticos del Registro. También sería deseable explicitar el carácter gratuito de la inscripción registral.

Por otra parte, y sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, sería conveniente que el anteproyecto regulase el acceso de los ciudadanos, en general, y de los consumidores, en particular, a este Registro.

Al artículo 8: "Actividad comercial mayorista", y al artículo 9: "Actividad comercial minorista"

De acuerdo con lo manifestado en el apartado IV de Observaciones de carácter general, y con el fin de facilitar la comprensión del texto, se sugiere modificar la ubicación de los artículos que definen la actividad comercial mayorista y minorista, de tal forma que estos figuren a continuación del artículo 2, que define el ámbito subjetivo de la norma y que conforme a lo señalado anteriormente debería incorporar una definición de actividad comercial.

Al artículo 13: "Establecimiento comercial"

Será necesario revisar el concepto de establecimiento comercial a la vista del nuevo concepto establecido por la ley 3/2014, de 27 de marzo, que modifica el artículo 2 de la ley 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista, que tiene carácter de legislación básica.

Al artículo 15: "Establecimiento comercial no permanente"

Sería conveniente aclarar en qué casos se entiende que los establecimientos no tienen vocación de permanencia para el ejercicio del comercio.

Al artículo 17: "Grandes superficies comerciales"

Sin perjuicio del desarrollo reglamentario posterior, convendría aclarar qué se entiende, a efectos de cómputo de gran superficie, por superficie edificada y dedicada a la sala o espacio de exposición y ventas, especificando aquellas superficies que quedan excluidas en todo caso, como las oficinas, aparcamientos o las zonas de almacenajes no accesibles al público.

Al artículo 18: "Licencia comercial"

Con el fin de conseguir una mayor claridad expositiva, sería deseable la sistematización en distintos puntos de las razones de interés general a que hace referencia el apartado segundo.

Por otra parte, debería especificarse que la exención prevista en el apartado 6 para aquellas superficies comerciales que se amplíen en unos determinados porcentajes y en las que ya hubiera recaído licencia comercial, sólo podrá utilizarse por una sola vez en cada gran superficie comercial, con el fin de evitar posibles fraudes de ley mediante la realización de sucesivas ampliaciones de carácter parcial.

Al artículo 19: "Obligaciones del Ayuntamiento donde se prevé la ubicación de la gran superficie comercial"

Antes del apartado 5, y para que tanto el inciso final de este apartado como el apartado 4 del artículo 20 tengan sentido, sería necesario incluir un nuevo apartado que contemplase la hipótesis de que el Ayuntamiento no remitiera la documentación señalada en el apartado 4, en cuyo caso el Departamento competente en materia de comercio podría incoar el procedimiento de concesión de la licencia comercial si juzga que tiene datos e informes suficientes para ello, sin perjuicio de cualesquiera otras actuaciones a que le habilite la legislación sobre régimen local.

Al artículo 20: "Procedimiento para la obtención de licencia comercial"

Sería deseable mejorar la redacción y sistemática de este precepto, evitando repeticiones como las contenidas en los apartados *a* y *b* del apartado 7, que no aportan ninguna especificidad respecto a lo dispuesto con carácter general.

A los artículos 21 y 22, relativos a las "Ventas domiciliarias"

Deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en la ley 3/2014, de 27 de marzo, que, tal y como se ha señalado en el apartado V de Observaciones de carácter general, establece un nuevo marco legal de las ventas celebradas fuera de los establecimientos mercantiles, en transposición de la Directiva 2011/83/UE.

A los artículos 23 a 25, relativos a las "Ventas a distancia"

También en la regulación de este tipo de ventas deberá atenderse a lo dispuesto en la ley 3/2014, que establece una nueva regulación de los contratos celebrados a distancia.

Al artículo 26: "Ventas automáticas"

Sería deseable que la regulación sobre este tipo de ventas aclarase que la venta no perderá su condición de automática por el hecho de que la máquina de expedición se encuentre instalada en un establecimiento comercial.

Igualmente, sería conveniente que entre los requisitos que deben reunir las máquinas destinadas a este tipo de ventas, se incluyese la de exponer claramente las instrucciones para la obtención del producto deseado.

Al artículo 29: "Modalidades de venta ambulante"

Con el fin de recoger las prácticas comerciales de algunas localidades aragonesas que disponen de dos días semanales de mercados ambulantes, se sugiere ampliar el límite previsto en la letra *b* del artículo 29 para las ventas en mercados periódicos, de uno a dos días a la semana.

Al artículo 30: "Comercio electrónico"

En las comunicaciones comerciales por correo electrónico u otros medios de comunicación electrónicos y en los contratos a distancia de bienes o servicios por medios electrónicos, deberá tenerse en cuenta, además de la normativa sobre servicios de la sociedad de la información y correo electrónico, el nuevo marco regulador de los contratos celebrados a distancia y de los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles establecido por la Ley 3/2014.

Al artículo 31: "Venta de artículos fuera de temporada en establecimiento permanentes (outlets)"

Al objeto de evitar posibles situaciones de conducta desleal, sería conveniente especificar que la venta de estos artículos no podrá constituir en ningún caso ventas a pérdida.

Al artículo 33: "Principios generales"

Los principios generales recogidos en este artículo deberían ser aplicables a cualquier tipo de venta y no solo a las promocionales, por lo que se sugiere reconsiderar su ubicación sistemática al objeto de clarificar su aplicación a todo tipo de ventas reguladas en la ley.

Al artículo 35: "Ventas a pérdida"

En consonancia con lo manifestado en el apartado V de Observaciones de carácter general, sería deseable que se aclarasen los supuestos en que se permiten.

Al artículo 36: "Ventas con prima"

Debería restringirse la prohibición de modificar el precio a su variación al alza –no a la baja–. Igualmente, la prohibición de modificación debería alcanzar no solo al precio o a la calidad del producto principal, sino también a cualquiera de sus características.

Al artículo 37: "Ventas en rebajas"

Sería deseable que, al igual que ocurre con los restantes tipos de venta, este precepto recogiera una definición de qué se entiende por ventas en rebajas.

Al artículo 40: "Ventas en liquidación"

Entre las circunstancias que posibilitan el anuncio de ventas en liquidación debería incluirse la "realización de obras en el local comercial que requieran el cierre del mismo durante un período superior a dos meses".

Al artículo 42: "Ventas de saldo"

Además de las causas enumeradas en este precepto, puede haber otras circunstancias que generen una minoración del valor de mercado del producto vendido, por lo que se sugiere cerrar la enumeración con alguna cláusula del tipo "o cualesquiera otras circunstancias que afecten a su naturaleza o utilidad".

Al artículo 45: "Actividad de la Administración en materia comercial"

Sería deseable que en la letra *a* del apartado 2 se hiciese referencia a la mejora de la cualificación profesional de los empresarios y trabajadores del sector, con una redacción del siguiente tenor:

" a) Proporcionar una formación permanente, continuada y actualizada a empresarios y trabajadores del sector con el fin de lograr una mejora en su cualificación profesional que posibilite una mayor productividad, eficiencia y eficacia en su gestión."

También al final del apartado *d* se propone añadir el siguiente inciso: "y apoyando la creación de empleo emergente".

Al artículo 46: "Del urbanismo comercial"

Se propone adicionar un nuevo apartado *d* que haga referencia a "la generación de empleo de calidad y la cohesión social local".

Al capítulo I del Título IV: "De la inspección de comercio"

Se propone incluir un nuevo artículo que contenga las obligaciones de las personas físicas o jurídicas inspeccionadas, tales como facilitar el acceso a las instalaciones, suministrar y exhibir la documentación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones legales en materia comercial o facilitar la obtención de copias o reproducción de dicha documentación.

Al artículo 52: "Disposiciones generales"

Al final del apartado 1 se propone añadir el siguiente inciso "En los casos en que las infracciones a que se refiere la presente Ley pudieran ser constitutivas de ilícito penal, el Departamento del Gobierno de Aragón con competencia en materia de comercio lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal".

Al artículo 53: "Infracciones leves"

Con el fin de completar la relación de infracciones leves se propone incorporar un nuevo apartado:

"e) La negativa o resistencia a suministrar datos o a facilitar la información requerida por las autoridades y sus agentes en el ejercicio de sus funciones de inspección, así como suministrar a estos información falsa, inexacta o incompleta."

Al artículo 57: "Sanciones"

Al objeto de permitir una mejor identificación de los tipos de infracciones y una mejor determinación de las sanciones correspondientes, se propone la adición de un nuevo apartado 9 del siguiente tenor:

"9. Reglamentariamente podrán introducirse graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas en la presente Ley que, sin constituir nuevas infracciones y sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que considera esta Ley, permiten una mejor identificación de los tipos de infracción o una más precisa determinación de las sanción correspondiente."

A la disposición transitoria única

Se ha detectado un error material, al aludir a la entrada en vigor de "este Decreto-ley" en lugar de "a esta ley".

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de elaborar una nueva Ley del comercio en Aragón que acabe con la dispersión normativa existente en este momento y recoja la incorporación de nuevas tecnologías y formas de venta, contribuyendo a la sistematización y modernización del comercio en nuestra Comunidad Autónoma; permitiendo al mismo tiempo compaginar el ejercicio del libre comercio con la protección del pequeño comercio y del comercio de proximidad, expresión de nuestra identidad comercial.

No obstante, el anteproyecto requiere de mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y de carácter específico, debiendo prestar especial atención a las modificaciones introducidas en este ámbito por la reciente ley 3/2014, de 27 de marzo, de transposición al derecho interno de la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores.

Zaragoza, a 5 de mayo de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea