



# Dictamen

5/2016

Proyecto de Orden por la que se regula el funcionamiento del Registro de Actividades Comerciales de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**

**COLECCIÓN DICTÁMENES**

Número 5/2016

Mayo de 2016

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2016

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](mailto:cesa@aragon.es)

[www.aragon.es/cesa](http://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 4 de mayo de 2016, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

En fecha 4 de abril de 2016 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Director General de Industria, Pymes, Comercio y Artesanía, del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el proyecto de "Orden EIE/.../2016 por la que se regula el funcionamiento del Registro de Actividades Comerciales de Aragón". El escrito remite a una dirección electrónica de la página web del Gobierno de Aragón, donde está disponible el texto del proyecto de orden.

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 la Comisión de Economía, en su reunión de fecha 29 de abril de 2016, que acordó 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.

Sin embargo, la Constitución no asigna expresamente la competencia en materia de comercio interior ni al Estado ni a las comunidades autónomas, aunque sí contempla algunas otras materias que inciden en este ámbito, tanto de competencia autonómica en el artículo 148 (ferias, fomento del desarrollo económico, ordenación del territorio), como de competencia estatal en el artículo 149.1 (legislación civil y mercantil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). En esta materia se produce un entrecruzamiento de títulos competenciales, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido delimitando (a través, entre otras, de sus sentencias 71/1982, 225/1993, 124/2003, 193/2013).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, en su artículo 75.1.25ª, 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. Ferias y mercados interiores”. Además, en la lista de competencias exclusivas asumidas por el Estatuto de Autonomía aparecen otras que afectan a este ámbito, como “planificación de la actividad económica y fomento de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma” (artículo 75.1.32ª), “promoción de la competencia” (artículo 75.1.24ª) y “consumo, que, en todo caso, comprende la regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios” (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 fue 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), y resultó definitivamente sustituida por la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón.

En los artículos 10 a 12 de esta última Ley se crea el Registro de Actividades Comerciales de Aragón, que, según lo previsto en su disposición transitoria segunda, habrá de sustituir al hoy existente Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles de la Comunidad Autónoma de Aragón (creado por la Ley 9/1989 y regulado por Decreto 69/1990).

La disposición final primera de la Ley de Comercio de Aragón prevé que la regulación del funcionamiento del Registro de Actividades Comerciales se realizará por orden del Departamento competente en la materia. Éste es el objetivo que persigue el proyecto de orden sometido a dictamen del Consejo.

Para concluir este apartado de antecedentes, resulta necesario dejar constancia del Acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón–Estado en relación con la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón (publicado en el Boletín Oficial de Aragón número 28, de 11 de febrero de 2016), que resuelve discrepancias competenciales y evita, al menos temporalmente, la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación (según el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). En relación con los artículos reguladores del Registro de Actividades Comerciales de Aragón, este Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación señala lo siguiente:

*"Ambas partes entienden que el establecimiento de un Registro de Actividades Comerciales de Aragón, establecido en los artículos 10 y 11, no conculca lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en tanto en cuanto, no se constituye un registro que tenga carácter constitutivo; si bien, la Comunidad Autónoma de Aragón se compromete a una revisión del régimen sancionador de la Ley de Comercio de Aragón y, valorar la existencia real de una razón imperiosa de interés general para mantener la tipificación como infracción leve la falta de comunicación al Registro de la intención de desarrollar una actividad comercial en la Comunidad Autónoma."*

## II. Contenido

El proyecto de orden consta de una exposición de motivos, diez artículos, cinco disposiciones en su parte final y, en anexo, varios modelos de comunicaciones al Registro.

En la exposición de motivos se realiza una breve descripción del marco jurídico en que se dicta la norma y de sus objetivos.

En el articulado se determinan cuestiones como contenido y objetivos (arts. 1 y 4), ámbito de aplicación (art. 2), encaje administrativo (arts. 6 y 10), estructura y funcionamiento (arts. 3, 7 y 8), y comunicaciones al Registro (arts. 5 y 9).

Las disposiciones transitorias prevén el proceso de incorporación al nuevo Registro de los datos contenidos en el actual Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles; la derogatoria prevé la derogación expresa de la orden que regula el funcionamiento del Registro actual; y las disposiciones finales habilitan al director general competente en materia de comercio para modificar los anexos y prevén la inmediata entrada en vigor de la norma.

Como anexos se incorporan modelos de solicitud de inscripción específicos para empresarios con establecimiento comercial permanente y para empresarios sin establecimiento permanente.

## III. Observaciones de carácter general

### I

#### *La actividad comercial en Aragón*

La actividad comercial es una pieza clave de la economía de Aragón. El último *Informe sobre la situación económica y social de Aragón* publicado por el CESA señala que las empresas de este sector son “un motor de desarrollo de las ciudades, el empleo y la inversión territorial, con un extraordinario efecto dinamizador sobre la industria, los servicios, el ocio y la restauración”, y cifra en el 8,3% su participación en el valor añadido bruto generado por la economía aragonesa.

Asimismo, el Informe del Consejo destaca, por un parte, la fuerte contracción del sector entre los años 2008 y 2013 a causa de la reducción del consumo (que estima en el entorno del 18% en valor añadido bruto y del 17,5% en personal ocupado) y, por otra, los importantes cambios estructurales que está sufriendo (expansión del comercio electrónico, de las franquicias, marcas blancas, inversión en centros comerciales, nuevos formatos de distribución...), cambios que determinan la existencia de una mayor competencia.

Esta situación de cambio estructural en el sector comercial es la que probablemente llevaría al legislador aragonés, cuando en marzo de 2015 aprobaba la Ley de Comercio de Aragón que había de sustituir a la ya superada Ley de Ordenación de la actividad comercial de 1989, a escribir en el preámbulo de la norma:

*"Es importante garantizar el libre desarrollo de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, pero, asimismo, es importante salvaguardar los valores que representa y las necesidades a las que atiende el pequeño comercio, vivificador de los centros urbanos, expresión de sostenibilidad de la vida individual y social, y campo paradigmático de iniciación y desarrollo de emprendedores."*

Por su parte, la disposición final primera de la nueva Ley de Comercio previó una habilitación específica para la regulación del registro de actividades comerciales, a través de orden del departamento, diferente de la habilitación genérica para el desarrollo del resto del texto legal, que la disposición final segunda atribuye al Gobierno de Aragón mediante decreto. Esta distinción podría tener su base en las diferentes exigencias procedimentales de uno –orden– y otro –decreto– instrumento normativo, y buscar el modo de favorecer la más pronta regulación del registro (y, en consecuencia, también su más sencilla adaptación posterior a los cambios que puedan resultar necesarios).

Partiendo, pues, de la gran relevancia económica de las actividades comerciales en Aragón y de sus consecuencias para la estructura social –e incluso territorial– de nuestra Comunidad Autónoma, el Consejo Económico y Social respalda la iniciativa del Departamento de Economía, Industria y Empleo de regular el funcionamiento del nuevo registro de actividades comerciales de Aragón, que debe servir, de acuerdo con las finalidades expresadas en el propio proyecto de orden, para disponer de información adecuada sobre el sector y colaborar en la definición de las correspondientes políticas públicas; para tutelar los intereses públicos y la leal competencia en el sector, de modo que se garanticen los derechos de los consumidores; y para facilitar el conocimiento de la actividad comercial en Aragón.

## II

### *Libertad de establecimiento*

Las finalidades antes expresadas son reflejo de que la existencia del registro es "a los solos efectos de información y publicidad", tal como establece el artículo 10 de la Ley de Comercio de Aragón, y en ningún caso puede estar destinado a actividades de control administrativo. Esto es coherente con los principios de libertad de establecimiento y de prestación de servicios que inspiran, a partir de la llamada "directiva de servicios" (Directiva 2006/123/CE), la progresiva eliminación de controles administrativos sobre la actividad comercial.

De este mismo principio se deriva el carácter "no constitutivo" del registro, de modo que la no inscripción no puede convertirse en impedimento para el ejercicio de la actividad comercial. Conviene dejar sentado que el requisito establecido en el artículo 8.2.c de la Ley del Comercio de Aragón para el ejercicio de la actividad comercial ("en caso de la que la actividad concreta a realizar exija estar inscrito en un registro especial, acreditar la inscripción en él") en ningún caso va referido a este registro de actividades comerciales.

Conjugar este carácter no constitutivo del registro con la –aparentemente contradictoria– obligatoriedad de comunicación por parte de los empresarios que

quieran realizar actividades comerciales está en la base del transcrito acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón–Estado, que prevé la revisión del régimen sancionador de la Ley de Comercio, en el que se tipifica la no comunicación al registro como una infracción leve. El Consejo aprecia el compromiso asumido en ese acuerdo por el Gobierno de Aragón de “valorar la existencia real de una razón imperiosa de interés general” para mantener esa tipificación como infracción, y quiere aprovechar para manifestar, partiendo de la innegable utilidad del registro de actividades comerciales, que los objetivos públicos pueden obtenerse no sólo a través de medidas sancionadoras (de “policía administrativa”), sino a través de otras medidas de fomento.

En esta misma línea, este Consejo considera adecuado que el proyecto de orden haya omitido en la regulación del registro cualquier referencia a infracciones o procedimientos sancionadores.

Por último, el Consejo cree oportuno poner de manifiesto que la conjunción del principio de libertad de establecimiento y de los cambios estructurales en el sector comercial –ya señalados en este dictamen–, como las actividades comerciales temporales o en establecimientos no permanentes, supone un mayor riesgo de realización de actividades fraudulentas, contrarias a la competencia leal y a la protección de los consumidores. Para reducir ese riesgo deben conjugarse distintas estrategias, entre las que destaca especialmente la máxima atención de la inspección de comercio de la administración autonómica sobre la producción de ese tipo de actividades.

### III

#### *Funcionamiento del registro*

El Registro General de Empresarios de Comercio y Establecimientos Mercantiles, previsto en la Ley de ordenación de la actividad comercial de 1989, fue creado en mayo de 1990, por lo que supera los veinticinco años la experiencia de la administración autonómica en la llevanza de un registro de contenido comercial. En este sentido, el Consejo considera adecuada la incorporación de los datos existentes en ese registro al nuevo Registro de Actividades Comerciales (prevista en las disposiciones transitorias).

Asimismo, el Consejo, que mantiene una preocupación constante por profundizar en la reducción de cargas administrativas para los particulares, respalda la voluntad de simplificación de los procedimientos que se manifiesta en el proyecto de orden: muy especialmente la posibilidad de presentación de las solicitudes de inscripción a través de medios telemáticos, así como la innecesariedad de aportar al Registro otra documentación distinta de la propia solicitud o la previsión de inscripción de oficio para las ventas en liquidación y las ventas de saldos.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento práctico del registro, llama la atención la reducida regulación que se deriva de su carácter “público”, que viene a limitarse a la previsión del artículo 7.4, que señala que los encargados del registro “suministrarán a los ciudadanos la información de carácter público que se solicite relativa a las

actividades comerciales de Aragón”. Considerando la relevancia pública que ha llegado a adquirir la “transparencia en la administración” y el hecho de que las actividades comerciales se desarrollan en régimen de competencia, el Consejo sugiere que se desarrolle en la orden con mayor extensión ese carácter público del registro, regulando al menos extremos como los siguientes:

- si toda la información contenida en el registro es accesible para quienes la soliciten,
- si los solicitantes deben manifestar algún interés concreto o finalidad de la información solicitada,
- si la gratuidad, que según la Ley de Comercio corresponde a la inscripción, alcanza también a la obtención de la información inscrita,
- modo de solicitar la información,
- plazo en que deba suministrarse la información solicitada,
- formato en que se facilitará la información...

Por último, dado que la norma establece un nuevo régimen para el cumplimiento de la obligación de comunicar al registro, con diferentes modelos de solicitud, se propone revisar el momento de entrada en vigor de la orden, que en el proyecto se prevé de modo inmediato (“el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón”), estableciendo un periodo de *vacatio legis* –que se sugiere no inferior a los veinte días– con el fin de que los obligados a comunicar puedan conocer el contenido y el modo de cumplir esa obligación.

#### IV *Actualización de la información*

La Ley del Comercio de Aragón declara expresamente que es finalidad básica del registro el “disponer de un censo actualizado de los establecimientos comerciales, ya sean permanentes o no, y de actividades comerciales sin establecimiento”. Un objetivo tan ambicioso exige la suma de esfuerzos por parte de los distintos actores (administraciones u organizaciones) que tienen, de un modo u otro, relación con la realidad comercial de nuestra comunidad.

En este sentido, el Consejo respalda las previsiones contenidas en el proyecto de orden acerca de la colaboración con otros poseedores de información para intentar mantener la máxima actualización de los datos registrales, sea con el ministerio competente en materia de comercio (responsable de los registros de franquiciadores y de ventas a distancia), sea con los ayuntamientos (conocedores a través de las comunicaciones previas de actividad u otra documentación), sea con las cámaras de comercio (responsables por disposición de las leyes de cámaras –tanto de la estatal como de la aragonesa– de la elaboración de un censo público de empresas).

Sin embargo, ese objetivo de actualización permanente puede resultar demasiado ambicioso si se pone en relación con el artículo 7.3 del proyecto de orden, que prevé que la actualización de las bases del registro se hará “de forma periódica, y al menos

cada cuatro años utilizando los censos elaborados por las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Aragón, así como los datos estadísticos o de otra índole disponibles". El Consejo entiende que la voluntad de mantener actualizado un censo exige un esfuerzo permanente y un contraste con otras fuentes más frecuente que los cuatro años previstos.

En relación con los procesos de actualización de la información que consta en el registro, convendría especificar que el procedimiento de modificación de los datos inscritos, cuando se inicie de oficio, incorporará en todo caso la audiencia del interesado, tal como el artículo 7.1 prevé expresamente en el caso de la inscripción.

Igualmente en relación con la necesaria depuración de los datos registrales, se sugiere una más precisa redacción del artículo 8.4 del proyecto de orden, que distinga con mayor claridad lo que son supuestos de cancelación (cese de actividad o cierre de establecimiento –si éste es único, ya que el registro es de personas físicas o jurídicas, no propiamente de establecimientos–), de otros supuestos como modificación (error en los datos registrados) o suspensión (falta de actividad, cese temporal). (Por último, se han detectado algunos errores de hecho en la redacción, que convendría corregir en la siguiente versión del proyecto de orden: en el artículo 10.3, aparece "valoración" en lugar de "variación", y en el anexo aparece en dos ocasiones "impuesto de actividades comerciales" en lugar de "impuesto de actividades económicas".)

#### IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de dar cumplimiento a la previsión expresa de la Ley de Comercio de Aragón y regular el funcionamiento del Registro de Actividades Comerciales, ya que es un instrumento útil para conocer la estructura comercial aragonesa de cara al ejercicio de funciones públicas, como la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios, y para la definición de políticas públicas en un ámbito de gran relevancia económica y social en Aragón.

Zaragoza, a 4 de mayo de 2016

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

LA SECRETARIA GENERAL

José Manuel Lasierra Esteban

Belén López Aldea