

Expediente Núm. 153/2014
Dictamen Núm. 161/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de julio de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 29 de mayo de 2014 -registrada de entrada el día 4 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Tras aludir a 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, y a las normas a través de las cuales se llevó a cabo su transposición en el ámbito

estatal, se expresa que en nuestra Comunidad Autónoma “la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, inspirada en los principios desarrollados en la citada Directiva, en su artículo 12, ha establecido una nueva regulación del Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias, eliminando la obligatoriedad de inscripción previa en dicho registro para poder ejercer la actividad comercial que estableció el Decreto 137/2006, de 28 de diciembre, regulador del mismo”.

La finalidad de la norma cuya aprobación se pretende es la de “adaptar la regulación del registro a la ley vigente, que sustituye la previa inscripción como requisito para el ejercicio de la actividad comercial por una comunicación del inicio y la finalización de la actividad comercial, así como las eventuales modificaciones, en un plazo máximo de tres meses desde que se produjo el hecho causante”. Entendiendo que tal ajuste “implica la modificación de un considerable número de preceptos, por razones de técnica normativa y con la finalidad de disponer de un solo texto regulador en la materia que facilite su conocimiento”, se ha optado, según se explica, “por redactar un nuevo decreto que sustituya al anterior”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por trece artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos finales.

Todos los artículos están titulados y regulan, respectivamente, los siguientes aspectos: objeto, naturaleza y fines del registro, adscripción del registro, ámbito de aplicación, estructura del registro, contenido, comunicación obligatoria de datos al registro, comunicación voluntaria de otros datos, resolución del procedimiento de inscripción, cancelación de la inscripción registral, eficacia del registro, publicidad y régimen sancionador.

La disposición adicional única señala que a la entrada en vigor de la norma “todas las referencias que la Resolución de la Consejería de Industria y Empleo, de 23 de mayo de 2007, por la que se crea el Registro Telemático de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias, efectúa con relación a las solicitudes deben entenderse sustituidas por comunicaciones previas”.

La disposición derogatoria única deja sin efecto el Decreto 137/2006, de 28 de diciembre, por el que se regula el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias, y la Resolución de la Consejería de Industria y Empleo, de 15 de febrero de 2007, por la que se determina el modelo de solicitud de inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias y la documentación que se requiere.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería para “dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto”, y la segunda dispone la entrada en vigor de la norma proyectada a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

Con fecha 8 de noviembre de 2013, el Director General de Comercio y Turismo suscribe una memoria justificativa en la que expone la necesidad de adaptar la regulación del Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias a la Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, en la que la inscripción deja de ser un requisito para el ejercicio de la actividad comercial y es sustituida por una comunicación posterior a su inicio. Asimismo, propone llevar a cabo la adaptación pretendida mediante la elaboración de “un nuevo decreto comprensivo de todas las modificaciones que conlleva la nueva regulación”.

Al expediente se incorpora, a continuación, el texto del proyecto de Decreto.

Mediante Resolución del titular de la Consejería de Economía y Empleo, de 19 de noviembre de 2013, se dispone el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la norma, y el día 10 de febrero de 2014 se remite el borrador a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes.

Con fecha 14 de febrero de 2014, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia remite a la Consejería instructora un informe en

el que se realizan numerosas observaciones, sustancialmente de orden formal o técnico.

El día 17 de febrero de 2014, el Director General de Comercio y Turismo suscribe una memoria económica en la que se expresa que “la llevanza del registro se seguirá realizando con los medios materiales y personales actuales”, y que de la norma no se deriva “modificación de ingresos ni gastos para la Administración del Principado de Asturias”.

Con fecha 18 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, informa favorablemente la propuesta normativa sometida a consulta, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

El día 23 de abril de 2014 el Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias informa favorablemente el proyecto de Decreto, según certifica su Secretario con la misma fecha.

El Director General de Comercio y Turismo suscribe, el 19 de mayo de 2014, un informe en el que analiza las observaciones efectuadas por la Consejería de Presidencia, explicitando las que propone asumir y las que, a su juicio, deben rechazarse.

Al expediente se incorpora, a continuación, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas cumplimentado sobre modelo normalizado.

El día 19 de mayo de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora rubrica un informe en el que, tras resumir la tramitación efectuada, justifica la propuesta normativa. Adjunta un nuevo texto en el que se incorporan algunas de las mejoras técnicas sugeridas por el Director General de Comercio y Turismo en su informe.

El texto del proyecto de Decreto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 22 de mayo de 2014, según certifica ese mismo día la Secretaria General Técnica de

la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, expresando que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de mayo de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias”, adjuntando a tal efecto una copia compulsada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su tramitación se han incorporado los documentos preceptivos. Se han librado las memorias justificativa y económica exigidas por la ley, así como el informe de la Consejería competente sobre las repercusiones presupuestarias de la ejecución del proyecto, y se han incorporado la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas previstos en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general (aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992 y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia de 29 de marzo de 1993). Igualmente, se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones y se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica responsable de la tramitación. Asimismo, el proyecto ha sido sometido al informe preceptivo del Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior, por lo que habríamos de concluir que la tramitación ha sido formalmente correcta. Ahora bien, pese al cumplimiento rituario de los trámites impuestos por la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, al haberse omitido la imprescindible ponderación del impacto en la materia de la entrada en vigor -en el curso del procedimiento de elaboración de la norma objeto de esta consulta- de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, no se ha llevado a cabo un análisis completo del encaje de la disposición proyectada en el marco normativo en el que está llamada a insertarse, por lo que no podemos considerar que el procedimiento de elaboración de la misma se haya desarrollado adecuadamente desde un punto de vista material.

En efecto, la norma en proyecto no puede obviar la incidencia directa en la materia de aquella Ley, que "se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de la condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en

materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1.1.^a, 6.^a, 13.^a y 18.^a de la Constitución” (disposición final cuarta). A su contenido más relevante, en lo que nos ocupa, aludiremos en los párrafos siguientes.

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado continúa la estela de la Directiva de Servicios y de su normativa de transposición, más concretamente de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. En este sentido, persigue, según se expresa en su exposición de motivos, “seguir impulsando” un marco regulatorio que “simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas” con la finalidad de favorecer “el emprendimiento, la expansión empresarial, la actividad económica y la inversión, en beneficio de los destinatarios de bienes y servicios, operadores económicos y de los consumidores y usuarios”. Ahora bien, la nueva Ley es decididamente más liberalizadora que la Directiva de Servicios, pues, por un lado, rebasa el ámbito de aplicación de la norma comunitaria para aplicarse a todos los sectores económicos y, por otro, establece limitaciones adicionales a la utilización de medidas de intervención por parte de la Administración, ya sea en forma de autorizaciones, declaraciones responsables o comunicaciones. En particular, por lo que se refiere a las comunicaciones, el artículo 17.3 de la Ley citada establece que “Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”.

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado impone a las Administraciones públicas la obligación de garantizar que todas sus actuaciones y medios de intervención, así como las “disposiciones de carácter general que

regulen una determinada actividad económica o que incidan en ella”, cumplan los principios establecidos en la Ley (artículo 9).

Uno de estos principios es el de “eficacia en todo el territorio nacional”, al que se refiere el capítulo V de la Ley; principio que implica, como establece el artículo 19, que “Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar”, y que “Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía”.

Tal principio también supone, según se expresa en el artículo 20, que “Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias” -entre ellos, las “inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica”-, sin que “pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales”, con la excepción de “las autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física” o “los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas”.

En la línea de principios que supone la aplicación preferente de los requisitos de acceso o ejercicio de la actividad impuestos por la normativa

propia del lugar de origen de cada operador económico, que vendría a desplazar a la dictada por las autoridades competentes del ámbito territorial en el que aquella se desarrolle, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado identifica, en su artículo 18, como una de las “Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación”, entre otras, las disposiciones que contengan o apliquen “Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen”.

Consciente el legislador estatal de que la eficacia de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado solamente se logrará si los diferentes centros de producción normativa se adaptan a los principios y reglas establecidos en aquella, no solo establece medidas para asegurar que las futuras normas con incidencia en la materia atiendan sus mandatos, y así instituye diferentes mecanismos de cooperación llamados a insertarse en el procedimiento de elaboración normativa (artículos 12, 13 y 14), e impone a las autoridades competentes la obligación de evaluación continua de las nuevas normas al objeto de valorar su impacto en la unidad de mercado (artículo 15.1), sino que, además, impone un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor (disposición final quinta) para proceder a la “adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario” a lo dispuesto en ella.

Tal mandato implica que el día 11 de junio de 2014, esto es, cumplidos seis meses de la entrada en vigor de la Ley, que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013, de conformidad con lo establecido en su disposición final séptima, las distintas autoridades a las que sus mandatos van dirigidos deberían haber adoptado ya las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en ella.

La orden de remisión de la consulta que nos ocupa tiene fecha de 29 de mayo de 2014, y se recibió en el registro de este Consejo el día 4 de junio de 2014, lo que evidencia que la tramitación del procedimiento de elaboración de

la norma tuvo lugar antes de la expiración del plazo fijado en la disposición final quinta de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, y si bien no puede reprocharse a la Administración consultante la falta de adaptación normativa antes de que aquel periodo finalizase, lo cierto es que debería abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito en la norma básica. En cualquier caso, la incompatibilidad existente entre la regulación autonómica que hace extensiva la adopción de medidas de control del cumplimiento de los requisitos de acceso a todos los comerciantes que ejerzan la actividad comercial en el Principado de Asturias, sin discriminación en función de su territorio de procedencia, y la prevalencia en todo el territorio nacional de los medios de intervención impuestos por la autoridad de origen, legalmente establecida, permite afirmar que ya no podrá realizarse en plazo el objetivo prescrito en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Las consecuencias de la defectuosa preparación del reglamento que acabamos de poner de relieve abocan a que las consideraciones vertidas en este dictamen tengan necesariamente carácter cautelar, debiendo abordar la Administración consultante la adaptación normativa impuesta por la disposición final quinta de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado antes de elevar el proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación. A tal efecto, deberá verificarse, en primer lugar, si existe fundamento suficiente y acorde al principio de proporcionalidad que sustente la exigencia de inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias basada en la necesidad de conocer “el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”; asimismo, habrá de comprobarse, en su caso, si existe una razón imperiosa de interés general, identificable entre las enunciadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, en la que pueda fundamentarse el requisito de comunicación. Justificada la legitimidad de tal medida de intervención, habrían de realizarse seguidamente en el texto de la norma proyectada las modificaciones precisas para asegurar que se respetan

las libertades de establecimiento y circulación y el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los requisitos de acceso o ejercicio de la actividad impuestos en el lugar de origen en los términos que más adelante se verá. Observaciones estas que tienen la consideración de esenciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Una vez realizado el test de compatibilidad entre la normativa autonómica y la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y efectuadas, de resultar aquel positivo, las adaptaciones normativas precisas para asegurar su compatibilidad con la Ley básica, la reiteración de la consulta a este Consejo únicamente resultaría necesaria si "se regulasen materias no incluidas en el proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase sustancialmente diferente", según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, recogida, entre otras, en la Sentencia de 6 de julio de 2012 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª-, referida a la necesidad o no de repetir la consulta al Consejo de Estado en los casos en que, tras un primer dictamen, se introducen modificaciones en los proyectos normativos sometidos a su análisis.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.14 de su Estatuto de Autonomía, en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

En ejercicio de esta competencia, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución. Con base en dicho título se aprobó la Ley de Comercio Interior, mediante la cual se abordó la transposición al ordenamiento autonómico de 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. Según se explicitaba en el preámbulo de la citada Ley, la atención de las “exigencias que derivan de la Directiva” imponía la supresión de la obligación de inscripción registral para el acceso a la prestación de servicios que, hasta la entrada en vigor de la misma, venía teniendo carácter habilitante “para el ejercicio de cualquier actividad comercial”, según establecía el artículo 5.2 de su predecesora -Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior-.

El artículo 12 de la Ley de Comercio Interior actualmente en vigor condensa una regulación mínima, más escueta que la contenida en la ley precedente, del Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias. El citado precepto, cuya interpretación conforme o, en su caso, adaptación a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado estimamos necesaria según lo señalado en la consideración precedente, establece su adscripción a la Consejería competente en materia de comercio; le atribuye carácter público y naturaleza administrativa; impone a “Quienes ejerzan la actividad comercial” la obligación de “comunicar” al registro “el inicio y la finalización de su actividad comercial, así como las eventuales modificaciones, en un plazo máximo de tres meses desde que se produjo el hecho causante”, y señala que las inscripciones registrales, que tendrán carácter gratuito, se realizarán de oficio al recibir la correspondiente comunicación del interesado.

La disposición final primera de la norma contiene una habilitación general al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley; autorización que comprende, por tanto, la regulación reglamentaria del Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias.

Por ello, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la previsión de desarrollo reglamentario de la Ley de Comercio Interior, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y

del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación genérica de desarrollo reglamentario que se contiene en la Ley de Comercio Interior.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de lo señalado en la consideración segunda a propósito del insuficiente análisis del marco normativo en el que el texto proyectado está llamado a insertarse, y de las matizaciones que más adelante realizaremos al examinar determinados artículos, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

En lo que se refiere al preámbulo de la norma, la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala que aquel “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”.

El proyecto normativo que analizamos atiende a la finalidad, según se confiesa en el preámbulo y en la memoria justificativa, de “adaptar la regulación del registro a la ley vigente, que sustituye la previa inscripción como

requisito para el ejercicio de la actividad comercial por una comunicación del inicio y la finalización de la actividad comercial, así como las eventuales modificaciones, en un plazo máximo de tres meses desde que se produjo el hecho causante". Teniendo en cuenta lo anterior, y "considerando que esta adaptación implica la modificación de un considerable número de preceptos, por razones de técnica normativa y con la finalidad de disponer de un solo texto regulador de la materia que facilite su conocimiento, se ha optado por redactar un nuevo decreto que sustituya al anterior" en lugar de abordar su modificación.

No obstante, la comparación entre la norma cuya aprobación se pretende y el Decreto 137/2006, de 28 de diciembre, por el que se regula en la actualidad el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias, evidencia que la justificación de la nueva regulación no responde a la pretendida necesidad de modificar la mayor parte del articulado del Decreto 137/2006 para adaptarlo a la naturaleza que la Ley de Comercio Interior vigente confiere al registro, como se señala en la parte expositiva, pues, en puridad, el único precepto del citado Decreto que contraría el carácter no habilitante del registro de empresas y actividades comerciales es el contenido en su artículo 5, que, además, ha perdido vigencia por efecto de la disposición derogatoria de la Ley a la que se opone.

La nueva regulación que el Decreto en proyecto aborda se explica, sin embargo, por la introducción de una nueva sistemática; la sustitución de numerosas remisiones a disposiciones que se encuentran derogadas en la actualidad; la eliminación de la posibilidad de presentar las correspondientes solicitudes o comunicaciones ante las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación del Principado de Asturias; la incorporación de la comunicación voluntaria de datos; la reglamentación de determinados trámites del procedimiento de inscripción y de los efectos de la falta de comunicación de datos, y la incorporación de algunas modificaciones en la redacción a modo de mejoras técnicas.

Por tanto, en la medida en que el preámbulo no refleja con la deseable fidelidad la justificación de la norma en proyecto, proponemos su modificación al objeto de que se expliciten en él, brevemente, las razones que realmente explican el Decreto que se pretende aprobar.

II. Parte dispositiva.

Si se justifica que la obligación de comunicación del inicio y finalización de la actividad comercial, y de sus eventuales modificaciones, y la consecuente inscripción registral es compatible con la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado por reunir los requisitos establecidos en su artículo 17.3 deberían introducirse en el articulado del reglamento de cuya aprobación se trata las modificaciones que se indican a continuación.

En el apartado 3 del artículo 7, la referencia a los “medios” establecidos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), debería sustituirse por otra relativa a los “lugares”, que consideramos técnicamente más correcta.

Respecto al artículo 9, entendemos que el título “Procedimiento de inscripción” resultaría más preciso que el que se propone.

Por otro lado, advertimos que el apartado 1 de este mismo precepto establece que “Cuando la comunicación no se ajuste al modelo determinado por la Consejería, se requerirá a la persona interesada para que, en el plazo de diez días, subsane el defecto, con indicación de que si así no lo hiciera, se tendrá por no presentada su comunicación, circunstancia que se declarará mediante resolución dictada en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley 30/1992 (...), y por la que se entenderá incumplida la obligación de comunicación prevista en el artículo 7”. Consideramos que esta regla no es totalmente respetuosa con lo señalado en la Ley de Comercio Interior, cuyo artículo 12.2 establece un “plazo máximo de tres meses” para cumplir la obligación de

comunicar al Registro de Empresas y Actividades Comerciales el inicio de la actividad comercial. De acuerdo con el citado precepto legal, tal deber se cumpliría siempre que se realizara la comunicación pertinente en plazo, aun en presencia de una solicitud de inscripción antecedente que hubiera resultado fallida a causa de la falta de subsanación de defectos existentes en ella. Por tanto, en el párrafo que comentamos, debería sustituirse la expresión “se entenderá incumplida la obligación de comunicación” -lo que, en puridad, no se produce hasta que transcurren tres meses desde el inicio de la actividad- por otra en la que se exprese, con mayor fidelidad a lo señalado en el artículo 71.1 de la LRJPAC, que la desatención del requerimiento de subsanación de defectos que en su caso se formule producirá como efecto que se tenga al interesado por desistido en su solicitud de inscripción, sin perjuicio de la posibilidad de formular una nueva comunicación dentro del plazo máximo legal.

En el artículo 10, dedicado a la “Cancelación de la inscripción registral”, la letra c) del apartado 1 señala que aquella se producirá, entre otras causas, por el “incumplimiento de las prescripciones establecidas en el artículo anterior respecto a la modificación de datos registrales”. No obstante, al no contener el precepto precedente ninguna obligación relativa a la modificación de datos, la citada remisión normativa ha de eliminarse y sustituirse por la concreta determinación de los incumplimientos que darían lugar a la cancelación de la inscripción en tal caso.

La redacción del apartado 2 del artículo 11, al establecer con carácter general que “la falta de comunicación de datos por las personas obligadas (...) determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o la actividad”, no se ajusta plenamente a la normativa básica contenida en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, cuyo artículo 18.2 señala que “Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación”, entre otras, las que “contengan o apliquen” requisitos de presentación de una “comunicación o de inscripción en algún registro para el

ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen”.

Si se mantuviera la genérica redacción del precepto comentado no solo se incurriría en una limitación ilegal de las libertades de los operadores comerciales establecidos fuera del territorio asturiano, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo 18.2, sino que, además, se infringirían el principio de eficacia y las reglas de reparto competencial establecidas en el artículo 21 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado respecto a la supervisión y control del acceso a la actividad comercial. El ajuste del reglamento proyectado habrá de realizarse, por tanto, de modo que su redacción muestre a las claras que el efecto impeditivo anejo al desconocimiento de la obligación de comunicación -típico de tales medidas de intervención, según el artículo 71 bis de la LRJPAC- se ciñe a los supuestos en que aquel incumplimiento sea imputable a los comerciantes legalmente establecidos en Asturias, al ser estos los únicos sobre los que la Administración consultante puede ejercer aquel control.

Ahora bien, el deber de comunicación, además de operar como traba al libre ejercicio de la actividad comercial, puede servir a otros fines igualmente legítimos siempre que se respeten las limitaciones impuestas por el artículo 17.4 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. En este sentido, hemos de poner de relieve la doble consideración de la inscripción registral que está implícita en la norma proyectada. En efecto, la lectura de su artículo 2.2, relativo a los fines del registro, en el que se enuncian, entre otros, los de “Disponer de los datos necesarios para el conocimiento y evaluación de las estructuras comerciales, así como de un censo de todas las empresas y actividades comerciales existentes en el ámbito territorial del Principado de Asturias”, o “Proporcionar a las Administraciones Públicas los datos necesarios para el mejor conocimiento de la dimensión y características del sector de la distribución comercial en el Principado de Asturias, con la finalidad de que puedan realizar una eficiente ordenación y promoción de dicho sector, mediante programas y planes de actuación encaminados a promover la modernización de la actividad comercial”, muestra que la norma analizada no concibe únicamente

la comunicación de datos como medio para el control del cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad y su ejercicio -ámbito este en el que han de tenerse presentes los condicionantes impuestos por la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado respecto del establecimiento de límites al libre ejercicio-, sino que, a la vez, la articula como medio necesario para el conocimiento de la realidad del sector comercial en el ámbito regional y presupuesto imprescindible para la programación y ejecución eficaz de las distintas políticas sectoriales en el propio territorio. La consecución de tal fin, fundada en una razón imperiosa de interés general, justificaría imponer a todos los comerciantes que operan en nuestra Comunidad Autónoma -incluidos los procedentes de otros territorios, como se desprende de los artículos 4 y 7 del proyecto de Decreto- la obligación de comunicación de datos; incluso so pena de ser sancionado según establecen la Ley de Comercio Interior y, de acuerdo con ella, la norma que analizamos. Ahora bien, reiteramos que en ningún caso el incumplimiento de tal obligación por parte de los comerciantes foráneos podría acarrear la prohibición de ejercer la actividad comercial, pues esta medida, en tanto que ligada al control del cumplimiento de los requisitos de acceso, no puede ser ejercitada por autoridades distintas de las de origen.

Estas observaciones tienen la consideración de esenciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 12 establece que el "derecho de acceso" al Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias "se ejercerá de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre", y que, "En todo caso, la publicidad del registro no alcanza a los domicilios y otros datos de carácter personal que consten en el mismo, de acuerdo con la normativa en materia de protección de datos de carácter personal". Teniendo en cuenta que están excluidos del régimen de protección de datos de carácter personal, según señala el artículo 2 del Reglamento de

Desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquellas (incluida su dirección postal), y los datos de empresarios individuales cuando se aluda a ellos en su calidad de comerciantes, consideramos que la mención a “los domicilios” introducida en el apartado 2 del precepto, relativa necesariamente al lugar en el que radica la sede empresarial, resulta equívoca si se pone en relación con “otros datos de carácter personal”, por lo que debería eliminarse. El precepto podría integrar entonces un único apartado en el que, recogiendo las prescripciones de los actuales 1 y 2, se estableciera simplemente que el acceso al registro ha de ejercerse de conformidad con las previsiones contenidas en la LRJPAC y en la normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal.

III. Parte final.

La disposición derogatoria debería incluir una cláusula de salvaguardia del siguiente tenor: “Quedan asimismo derogadas a la entrada en vigor del presente Decreto las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en la misma”.

En lo que se refiere a la disposición final primera de la norma proyectada, hemos de señalar que, puesto que la disposición homónima de la Ley de Comercio Interior limita la autorización para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución al Consejo de Gobierno, no podría este, sin contravenir la habilitación legal, efectuar la remisión de ulterior desarrollo al titular de la Consejería competente en la materia sin concretar los límites de tal autorización, con lo que la citada disposición final debería especificar el marco en que tal desarrollo puede efectuarse. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo

3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.