



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROTOCOLO GENERAL DE ACTUACIÓN ENTRE EL GOBIERNO VASCO, EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS (EUEL) PARA DESARROLLAR UN SISTEMA DE INCENTIVO Y ESTÍMULO MEDIANTE BONOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE LOS DIFERENTES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES Y DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD COMERCIAL URBANA RADICADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y AL ALCANCE DE LA CIUDADANÍA CON LA FINALIDAD DE CONSUMIR BIENES, PRODUCTOS Y SERVICIOS EN TODO EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PAÍS VASCO. "EUSKADIBONODENDA 2021"

110/2021 IL – DDLN

I. INTRODUCCION

El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, solicita el preceptivo informe de legalidad de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el Protocolo citado en el encabezamiento.

Juntamente con la solicitud y Borradores del Protocolo, el órgano solicitante aporta memoria justificativa suscrita por la Directora de Comercio e informe jurídico departamental.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el



artículo 15 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. ANTECEDENTES Y OBJETO

La pandemia de COVID-19 ha generado un impacto extraordinario e impredecible en nuestra sociedad. Una crisis sanitaria y social que, como afirma la parte expositiva del Protocolo que se informa, no encuentra parangón reciente y que ha derivado en una notable afección socioeconómica en la que los sectores comerciales y de servicios relacionados con la actividad comercial urbana se han erigido en unos de sus principales perjudicados.

Un perjuicio, el vivido por dichos sectores, que persiste por las limitaciones en vigor a día de hoy y que obligan a mantener el distanciamiento social y las restricciones al movimiento de ciudadanos como medida para seguir luchando contra un patógeno que sigue estando presente y que representa una potencial amenaza para nuestro modelo de sociedad avanzada.

En ese marco, la iniciativa que se informa supondrá un impulso económico para la reactivación del sector comercial urbano a través de un sistema de incentivos y estímulo mediante bonos puestos a disposición de los diferentes establecimientos comerciales y de servicios radicados en la CAPV.

Una iniciativa que viene a abordarse, además, de forma conjunta por las instituciones firmantes, circunstancia que redundará, sin duda, en una mayor eficacia de la misma y permitirá la consecución paulatina de los niveles de consumo y demanda de servicios y bienes que eran habituales en los momentos anteriores a la crisis sanitaria, una vez superado el rigor de la misma y asentados unos mínimos de confianza en términos de salud.

Y es que, no puede dejar de subrayarse, que iniciativas anteriores de similar contenido durante las fases más duras de la pandemia se han revelado del todo punto eficientes para paliar el descenso en la facturación de estos sectores.

Siendo así, la que ahora se impulsa se configurará de nuevo útil en un momento de mayor libertad de movimientos pero donde, repetimos, persiste el riesgo sanitario y también la necesidad de que la ciudadanía actúe de forma responsable atendiendo a las indicaciones de las autoridades sanitarias, parámetros con los que, y es lo relevante, debe conjugar su actividad en términos de normalidad en áreas como la del consumo y acceso a la oferta de bienes, productos y servicios, cuyo incentivo es el objeto de la iniciativa.

A tal efecto, las Administraciones suscribientes convienen primero, en identificar el ámbito de comercio diana que más requiere del apoyo institucional para estimular la demanda, con especial referencia así a las personas autónomas y a las micro y pequeñas empresas del sector comercial y de servicios relacionados con la actividad comercial urbana y segundo, en definir el modelo de bono, su acceso y condiciones

III. LEGALIDAD

1º.-Naturaleza jurídica del protocolo y habilitación competencial de las partes suscribientes.

La figura elegida para plasmar la colaboración interinstitucional ha sido la del Protocolo General de Actuación. La exposición de motivos del texto que se informa así lo expresa al indicar que:

El protocolo general de actuación es la figura administrativa que mejor responde a este fin. Las partes solo pretenden establecer las bases de entendimiento entre los suscribientes para desarrollar las actividades de colaboración y fomento del comercio que pretenden. Pero explícitamente se establece que este Protocolo General no supone la asunción de compromisos jurídicos.

El desarrollo de los objetivos del mismo se realizará con los respectivos servicios y medios de cada parte y, en su caso, con las técnicas propias de las relaciones de colaboración interadministrativa que puedan ser acordadas a futuro por los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

De la misma manera se expresa la cláusula segunda al indicar lo que sigue:

"Dada la naturaleza jurídica de este Protocolo General de Actuación el sistema de incentivo y estímulo se establecerá y ejecutará en cada administración pública por sus propios servicios y medios y, en su caso, con las técnicas propias de las relaciones de colaboración interadministrativa que puedan ser acordadas a futuro por los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico. En coherencia con esta naturaleza jurídica, el presente Protocolo General no conlleva la asunción de compromisos financieros derivados del mismo".

Los Protocolos Generales de Actuación, como instrumento de colaboración, fueron incorporados por primera vez al ordenamiento jurídico en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y así, el artículo 6.4 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre disponía lo siguiente:
"Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales".

Dicha Ley fue derogada mediante la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 47.1 recoge en similares términos la figura del Protocolo General de Actuación, cuando, tras definir los convenios, previene en su segundo párrafo que
"No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles".

En términos similares se expresa el artículo 54.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Por último, y en cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como a su capacidad para suscribir el proyecto de Protocolo, siendo la

actuación a desarrollar de índole promocional del consumo, las Administraciones Públicas en general disponen de habilitación competencial para intervenir.

2º.- Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Protocolo General.

A los Protocolos Generales le son de aplicación las previsiones que se contienen en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y expresamente las recogidas en su Capítulo XIII, que regula el régimen aplicable a la tramitación de los Protocolos Generales, del que destacamos los siguientes preceptos:

El art. 55.3 que dispone que *“Compete al Gobierno Vasco conocer de la suscripción de los Protocolos Generales”*.

El art. 57.2 que dispone que *“Los Protocolos Generales y Convenios que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito”*.

A estos efectos, el art. 56 regula la negociación de los Convenios y Protocolos Generales, distinguiendo una serie de fases de tramitación hasta la adopción por las partes del texto definitivo a suscribir.

En el caso objeto de informe, no se ha acompañado al Protocolo información que acredite la realización de esta tramitación.

En cuanto al contenido, como expresa la parte expositiva del documento, las partes solo pretenden establecer las bases de entendimiento entre los suscribientes para desarrollar las actividades de colaboración y fomento del comercio que pretenden, sin asumir compromisos jurídicos o financieros.

El Protocolo que se informa incorpora así un total de siete cláusulas que acompañan a su parte expositiva (objeto, desarrollo, marco general de colaboración, comisión mixta de seguimiento, vigencia, adhesión municipal y denuncia) cláusulas que no suscitan objeción alguna de legalidad por parte de quien suscribe.

Subrayamos, eso sí, dos breves consideraciones.

Frente a anteriores iniciativas informadas por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, los bonos descuento se ponen a disposición de las personas físicas mayores de 16 años -antes lo eran para mayores de 18 años- y residentes en cualquier municipio de la CAPV (cláusula tercera).

Pues bien, en consonancia con el análisis realizado por la asesoría jurídica del departamento proponente, ningún obstáculo cabe oponer a la nueva previsión, debiendo recordarse aquí, como lo hace el citado órgano, que el artículo 1263 del CC dispone que *“Los menores de edad no emancipados podrán celebrar aquellos contratos que las leyes les permitan realizar por sí mismos o con asistencia de sus representantes y los relativos a bienes y servicios de la vida corriente propios de su edad de conformidad con los usos sociales”*.

Resulta pues evidente que, atendiendo a dicho precepto, un menor de edad podría celebrar contratos para comprar bienes o contratar servicios de la vida corriente propios de su edad (comprar ropa, tecnología etc.) supuestos, por cierto, sumamente frecuentes en el actual tráfico económico y que el legislador vino a tener en cuenta en la modificación del CC de los años 2015 y 2021.

Cabe añadir, llegados a este punto, que varias son las iniciativas de incentivo al comercio, tanto en el ámbito estatal como en el municipal de la CAPV (Sondika, Deba....) que han establecido idéntico límite de edad.

La segunda observación viene referida al contenido de la cláusula cuarta que atribuye las labores de la Secretaria de la Comisión de Seguimiento a uno de los representantes de las Cámaras vascas de Comercio, atribución que, entendemos, debe de eliminarse por cuanto aquellas no se hallan entre las partes suscribientes del Protocolo y su mención como Entidades Colaboradoras ha sido omitida en el último borrador incorporado al expediente y objeto del presente informe.

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Protocolo General referido en el encabezamiento.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Vitoria-Gasteiz_a 29 de septiembre de 2021.