



EKONOMIAREN GARAPEN ETA LEHIAKORTASUNeko SAILBURUA

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren osoko bilkurak, 2014ko abenduaren 11n egindako saioan, alboan idatzita dauden jaun-andreak bertan direla, zure **kontsulta** aztertu du, 179/2014 erregistro zenbakia daukana, honi buruzkoa: **Merkataritza Jardueraren Legearen laugarren aldaketaren Lege-aurreproiektua (Erref.: IOXA_6224/2013_03_LEGEA).**

Hausnartu, eta aho batez eman du irizpen hau. Batzordearen iritzia Astigarraga Goenaga batzordekideak adierazi du.

LEHENDAKARIA:

Sabino Torre Díez jauna.

LEHENDAKARIORDEA:

Xabier Unanue Ortega jauna.

BATZORDEKIDEAK:

Maria Teresa Astigarraga Goenaga andrea
Luis María Eskubi Juaristi jauna.
Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo jauna.
Fátima Saiz Ruiz de Loizaga andrea.
Gorka Erlantz Zorrozueta Aierbe jauna.
Imanol Zubizarreta Artecheta jauna.
Iñaki Calonge Crespo jauna.

IDAZKARIA:

Jesús M^a Alonso Quilchano jauna.

198/2014 IRIZPENA

AURREKARIAK

1. Ekonomiaren Garapen eta Lehiakortasuneko sailburuak urriaren 29an emandako aginduaren bidez (data bereko sarrerarekin) Batzordeari kontsultarako aurkeztu zaio aipatutako lege-aurreproiektua.
2. Bidalitako espedienteak, aurreproiektuaren testuaren hainbat bertsioz eta aipatutako eskabide-aginduaz gain, honako dokumentu hauek ditu:



- a) 2013-8-6ko agindua, Ekonomiaren Garapen eta Lehiakortasuneko sailburuarena, Merkataritza Jardueraren Legearen hirugarren aldaketa egiteko prozedura abiaraztea erabaki zuena.
- b) Merkataritzako zuzendariaren justifikazioko memoria teknikoa, 2014-4-14koa.
- c) Merkataritzako zuzendariaren memoria ekonomikoa, 2014-4-14koa.
- d) Generoaren ikuspegitik eraginik ez duela justifikatzeko txostena, 2014-4-14koa.
- e) Estatutuaren Garapenerako Zuzendaritzaren txostena, 2014-4-23koa, Aurrekontu-egonkortasuna bermatzeko eta lehiakortasuna bultzatzeko neurriei buruzko uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretua onartzeak merkataritza-jardueraren antolamenduan EAEn aplikatzeko den araudiaren gainekoa. Aipatutako errege lege-dekretu horrek merkataritza-liberalizazioaren arloko oinarritzko arauak jasotzen ditu.
- f) 2014-5-9ko agindua, Ekonomoaren Garapen eta Lehiakortasuneko sailburuarena, Merkataritza-jardueraren Legearen laugarren aldaketaren lege-aurreproiektua alde aurretik onartzen duena.
- g) Joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak EAeko txikizkako merkataritzaren banaketan duen eraginari buruzko txostena, 2014-5-12koa, lkertalde egina.
- h) Merkataritzako zuzendariaren idazkia, 2014-5-12koa, entzunaldi-izapiderako lege-aurreproiektua EUDELi bidali izanarena.
- i) Merkataritzako zuzendariaren idazkiak, 2014-5-12koak, entzunaldi-izapiderako lege-aurreproiektua hainbat erakunderi bidali izana egiaztatzeak.
- j) Ebazpena, 2014ko maiatzaren 13koa, Merkataritzako zuzendariarena, Merkataritza Jarduerari buruzko 7/1994 Legea laugarren aldiz aldatzeko lege-proiektua jendaurrean jartzeko dena.
- k) Emakunderen txostena, 2014-5-14koa.
- l) Hizkuntza-normalizazioari buruzko txostena, 2014-5-15ekoa.
- m) Euskadiko Kontsumoko Kontsulta Batzordeko idazkariaren ziurtagiria, 2014-5-30ekoa.
- n) Unibail Rodamco Retail Spain, S.L.U.-ren alegazioak, 2014-6-5ekoak.



- o) Euskal Dendak elkartearen alegazioak, 2014-6-7koak.
- p) Merkataritza Zentro eta Parkeen Espainiako Elkartearen (AECC) alegazioak, 2014-6-7koak.
- q) UGT, LAB, ELA eta CCOO sindikatuen alegazioak, 2014-6-10ekoak.
- r) UGT sindikatuaren alegazioak, 2014-6-17koak.
- s) Lehiaren Euskal Agintaritzaren txostena, 2014-6-17koa.
- t) Euskadiko Kontsumoko Kontsulta Batzordearen 19. bileraren akta, 2014-6-18ko saioari dagokiona.
- u) EUDELen alegazioak, 2014-6-19koak.
- v) Ekonomiaren Garapen eta Lehiakortasuneko Sailaren Lege Aholkularitzaren txostena, 2014-6-25ekoa.
- w) Aurreproiektuak enpresetan izango duen eraginari buruzko txostena, 2014-6-25ekoa, Ekonomiaren Garapen eta Lehiakortasuneko Sailaren Lege Aholkularitzak eginia.
- x) Bizkaiko Merkataritzako Enpresari Konfederazioak (CECOBI) eginiko alegazioak, 2014-7-2koak.
- y) Euskadiko Turismoko Aholku Batzordeko idazkariaren ziurtagiria, 2014-7-2koa.
- z) Lege-aurreproiektuaren bigarren memoria, 2014-9-9koa, Merkataritzako zuzendariarena.
- aa) Merkataritzako zuzendariaren idazkiak, 2014-9-15ekoak, alegazioak aurkeztu dituzten erakundeei bideratuak, alegazioak eta dagozkion txostenak aztertu ondoren, interesdunei lege-aurreproiektuaren testuan eginiko aldaketen berri emateko.
- bb) Merkataritzako zuzendariaren idazkia, 2014-9-15ekoa, Unibail Rodamco Retail Spain, S.L.U. taldeari zuzendua, jendaurrean erakusteko izapidea amaituta, eta alegazioak eta dagozkion txostenak aztertuta, lege-aurreproiektuaren testuan eginiko aldaketen berri emateko.
- cc) 12/14 irizpena, Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearena, 2014-10-3koa.
- dd) Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren (KEB) txostena, 2014-10-16koa.



AURREPROIEKTUAREN DESKRIBAPENA

3. Irizpenerako aurkeztu diguten lege-aurreproiektuak honako eduki hauek ditu: zioen azalpena, hiru artikulua eta azken xedapen bat.
4. **Zioen azalpenaren** hasieran, Euskal Autonomia Erkidegoan indarrean diren merkataritzako ordutegien araubidearen erreferentzia laburra egiten da (7/1994 Legea, maiatzaren 27koa, Merkataritza Jarduerari buruzkoa; 7/2000 Legea, azaroaren 10ekoa, aurrekoa aldatzen duena; eta 33/2005 Dekretua, otsailaren 22koa, Euskal Autonomia Erkidegoko merkataritza-ordutegiei buruzkoa). Berariaz aipatzen da Merkataritzako ordutegiei buruzko abenduaren 21eko Estatuko 1/2004 Legearen 5.5. artikulua, turismoaren joan-etorri handiko eremuen izendapenari buruzkoa, eta berresten da ezarritako baldintzak betetzen dituzten eremuak izendatzeko aipatutako artikulua aurreikusten duen betebeharra betetzen duela aurreproiektuak ere. Ildo berean, aurreproiektuaren asmoa da "...gure erkidegoko beste udalerrri batzuei ere joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena eskuratzeko aukera ematea, eta, hain zuzen, horixe da aldaketaren helburu nagusia".
5. Nabarmentzen da turismoa jarduera garrantzitsua dela Euskal Autonomia Erkidegoan, eta, apal bada ere, gorabidean dela (2013an 5 milioi ostatu-gau baino gehiago zenbatu ziren), "...eta, alde horretatik, zerbitzu egokia eman behar da, sortutako aurreikuspenei erantzuteko eta etorkizunean bisitari-fluxu handiagoak erakartzeko". Azkenik, zioen azalpenean oroitzen da joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak zer ordutegitan eta egunetan zabaldu erabakitzeko askatasuna dakarkielako txikizkako saltokiei, eta horrek "lagundu egiten du eskaintza osoagoa eta erakargarriagoa eratzeko, eskaintza turistikoaren osagarri; izan ere, eskaintza turistikoak, ohituraz, jaiegunetan eta beste ordutegi batzuetan jarduten du; hala. bi sektoreen lehiakortasuna hobetuko du horrek".
6. Ondoren, arauaren beste bi edukiak aipatzen dira: batetik, merkataritzako ordutegiak arautzeko aginduak emateko ahalmena aitortzen zaio Gobernuari, eta, bestetik, "merkataritza-jardueraren bidez kontsumitzaile eta erabiltzaileei ondasunak eta zerbitzuak ematen zaizkiela kontuan hartuta, beharrezkotzat jotzen da euskararen erabilerari eman beharreko bultzada jasotzea, Kontsumitzaileen eta Erabiltzaileen Estatutuaren abenduaren 22ko 6/2003 Legean aitortutako hizkuntza-eskubideekin bat etorritik".
7. **Lehen artikulua** aldatu egiten du Merkataritza Jardueraren maiatzaren 27ko 7/1994 Legearen 49. artikulua (antolatze oinarriak), eta azken ohar bat gehitzen du euskararen bultzada jasotzeko, artikulua arautzen duen administrazio-jardunaren elementuetako bat baita euskara.



8. **Bigarren artikulua** xedapen gehigarri bat (lehen) gehitzen du Merkataritza Jardueraren maiatzaren 27ko 7/1994 Legean, "joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena" titularekin.
9. Eremu horien kontzeptua zehazten da artikulua horretan (izendapen horrek askatasuna dakarkie saltokiei, zer ordutegitan eta egunetan zabaldu erabakitzeko), eta izendapen hori eskuratzeko zer baldintza behar diren zerrendatzen da.
10. Hauek dira: (a) turismoko ostatu eta establezimenduetan plazen behar besteko kontzentrazioa izatea, kuantitatiboki edo kualitatiboki, edo, bestela, ohiko etxebizitzekin alderatuta bigarren etxebizitzaren kopuru nabarmena izatea; (b) Gizateriaren Ondare izendapena jaso izana edo ondare historiko artistikoan jasotako interes kulturalerako ondasun higiezinaren bat bertan egotea; (c) mugaldeko eremu izatea edo horien eraginpean egotea; (d) nazio edo nazioarte mailako kirol eta kultura ekitaldi handien kokagune izatea; (e) itsas bidaiak egiten dituzten ontzien edo konpainien jarduneko portuetatik gertu egotea eta bisitarien joan-etorri handia izatea; (f) erosketetarako turismoa erakargarritasun nagusi duten eremuak izatea. Eta, azken klausula, hori justifikatuko duten baldintzak tarteko izatea.
11. Izendapena eskuratzeko prozedura ere arautzen da bigarren artikulua horretan. Egoki irizten dioten udalei dagokie prozedura hori abiaraztea. Proposamen zehatza egin behar du horretarako, aurrez adierazitako baldintzetan oinarrituta, eta eremuaren edo eremuen mugak eta izendapena zer urte-sasoitara mugatuko den garbi adierazita. Eskabidea egin duen udalerrian merkataritzaren sektorean ordezkari handiena duen enpresa-antolatamenduen (edo, horrela badagokio, hiri merkataritzako plataformaren) aldeko txostena izan behar du proposamenak.
12. Izendapena egiteko ebazpenean, honako datu hauek zehaztuko dira: organoa -merkataritza arloan eskumena duen Sailburuordetza;- epea -lau hilabete proposamena jasotzen denetik;- egin beharreko izapideak -Merkataritzako Aholku Batzordearen eta Turismoko Euskal Mahaiaren iritzia jakitea;- edukia -zer epe eta eremutara hedatuko den;- administrazio-isiltasunak baietz esan nahiko du, eta, orobat, aukera izango da izendapena ezesteko, baldin eta izendapenaren oinarrian zeuden arrazoiak desagertzen badira, eta horretarako nahitaezkoa izango da, aldez aurretik, udal interesdunari entzutea.
13. **Hirugarren artikulua** beste xedapen gehigarri bat (bigarrena) gehitzen du Merkataritza Jardueraren maiatzaren 27ko 7/1994 Legean, eta, horren bidez, ahalmena aitortzen zaio Gobernuari legea garatu ahal izateko merkataritzako ordutegiaren arloan beharrezkoak diren arauak emateko. "Guztizko ordutegiaren gehieneko mugak, zer merkataritza saltokiri eragingo dieten arauak eta zein saltoki egon daitezkeen egoera berezietan arautuko dute" aipatutako xedapen horiek.



14. Azkenik, **azken xedapenaren** arabera, EHAAn argitaratzen den egunaren biharamunean sartuko da indarrean legea.

BATZORDEAREN ESKU-HARTZEA

15. Irizpen hau ematea nahitaezkoa da, “lege-aurreproiektuak” direnerako halaxe ezarri baitu —horien edukia eta helburua direnak direla ere— Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruz azaroaren 24an emandako 9/2004 Legeak 3.1. a) artikuluan. Era berean, ez gaude xedapen berak nahitaezkotasun horri buruz adierazitako salbuespenetako baten aurrean.

KONTUAN HARTU BEHARREKOAK

I ESKUMEN-TITULUA

16. Euskararen bultzadari dagokionean izan ezik, aurreproiektuaren edukia merkataritzako ordutegiei loturiko gaiak arautzera mugatzen da (joan-etorri turistiko handiko eremuak eta arauak emateko ahalmena aitortzea), eta, horrenbestez, horien gaineko eskumenak zehaztea ez da bereziki zaila; izan ere, Konstituzio Auzitegiaren antzinako doktrinaren arabera (225/1993 KAE, uztailaren 8koa; 264/1993 KAE, uztailaren 22koa eta 284/1993 KAE, irailaren 30ekoa), eta doktrina iraunkorraren arabera (besteak beste, 124/2003 KAE, ekainaren 19koa; 254/2004 KAE, abenduaren 22koa eta 88/2010 KAE, azaroaren 15ekoa), merkataritzako ordutegien azpi-sektorea "barne merkataritza" arloaren barnean dago eta horren gaineko eskumen osoa Euskal Autonomia Erkidegoari (EAE) dagokio, EAEko Autonomia Estatutuaren 10.27 artikuluan zehazten denez, “prezioen politika orokorrari, Estatu barruan ondasunen joan-etorri libreari eta lehiaren, azoken eta barneko merkaturen aldeko legediari kalterik egin gabe”.
17. Eskumenak nori dagozkion zehazte aldera, estatuaren eskumenak identifikatzeko doktrina konstituzionala ere gehitzen da (Espainiako Konstituzioaren (EK) 149.1 artikulua ohia), eskumen horiek legezko eragina izan baitezakete “barne merkataritzaren” esparruan. Oro har, eta une jakinetan beste eskumen-esparru batzuk aintzat hartzea baztertu gabe, hala nola EKren 149.1 6.a eta 8.a artikuluan zehaztutakoak (hala jasotzen du aipatutako irailaren 30eko 284/1993 KAEk), “Ekonomia-jarduera oro har planifikatzeko oinarriak eta koordinazioa” (EKren 149.1.13 art.) ezartzeko eskumen-tituluak izango du eraginik handiena EAEko barne merkataritzaren esparruan.
18. Aurreproiektuaren xedearekin lotura zuzenagoa duela-eta, gogoratu behar da Konstituzio Auzitegiak baietsi egin duela estatuko legegileak hartutako erabakien oinarritzko izaera. Hala, estatuko legediaren arabera, pixkanaka zabaltzen joan da ordutegien askatasun-araubidea, aipatutako EKren 149.1.13 artikuluko tituluaren babesean.



19. Laburbilduz (aurrez aipatutako 225/1993 KAE, uztailaren 8koa, doktrina guztiaren adibide), oinarrizko arauen izaera arauemaile bateratuaren berezko ikuskera aintzat harturik (modu bateratuan eta berdintasunean interes orokorrak ziurtatzea da arau horien helburua, baina erkidegoen eskumenak indarrrik gabe uztea eragin dezakeen behar adinako garapenik izan gabe), Konstituzio Auzitegiak ebatzi du merkataritzako ordutegien liberalizazioa aurreikusten duen estatuko araua oinarrizkoa izan daitekeela, banaketako sektorean zer eragin duen egiaztatuta, politika orokorreko helburu baten zerbitzura dagoen ekonomia-jarduera antolatzeke neurritzat har daitekeelako.
20. Orobat, Konstituzio Auzitegiak adierazi du neurri legegilearen izaera eta zentzu liberalizatzailea kontuan harturik, berau onartzeak ez duela, gerora, legegintza aldetik garapenik behar, eta ez dela beharrezkoa administrazioaren esku-hartzerik; izan ere, merkataritzako ordutegien askatasunezko araubidea ezartzeak berekin dakar. ezinbestean, legezko desarautze bat arlo horretan, eta, horren arabera, enpresek askatasunez eta nahieran erabaki dezakete beren saltokiak zer egunetan eta ordutan ireki.
21. Eta, barne merkataritzaren arloan EAEko eskumenen esparrua indarrrik gabe uztearen debekua nahitaez errespetatze aldera, Konstituzio Auzitegiak berretsi du debekua bete egiten dela, oinarrizko arauak azpi-sektore jakin batean (merkataritzako ordutegiak) eragiten dutelako, eta barne merkataritzaren arloa eduki aldetik hori baino askoz zabalagoa delako.
22. Era berean, eta zehazki joan-etorri turistiko handiko eremuei buruzko arau-aurreikuspen bat aztergai zela, Konstituzio Auzitegiak gerora ere berretsi egin du bere doktrina (aurrez aipatutako 88/2010 KAE, azaroaren 15ekoa). Hala, sententzia horren bidez ebatzi zuen eskumenen banaketarekin bat zetorrela aurreikuspena, oinarrizko araua zelako, EKren 149.1.13 artikulua arabera emana, eta errespetatu egiten zuelako "barne merkataritzaren" arloan EAEko eskumena indarrrik gabe ez uzteko printzipioa (nolanahi ere, espedientean jasotako txosten juridikoak ñabardura bat egiten du eta esaten du ebazpen horretan aztertutako oinarrizko araudiak zehaztaperen txikiagoa zuela aurreproiektuan aplikatzekoa dena baino, eta, beraz, tarte zabalagoa uzten ziela autonomia-erkidegoei).

II EKIMENA AZTERTZEKO GARRANTZIA DUTEN BESTE XEDAPEN KONSTITUZIONAL BATZUK

A) Enpresa-askatasuna:

23. Finkatutako ideia da Espainiako Konstituzioaren 38. artikulua bermatzen duen "enpresa-askatasunaren" aldaera bat baino ez dela "merkataritza-askatasuna", eta, merkataritza-jardueraren erregulazioa aztergai izan denean, askatasun horren eragina aztertu izan da, besteak beste, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren 165/2007



Irizpenean. Labur azalduta, irizpen hartan, adierazi genuen ez zela erraza, era abstraktuan eta oro har aplikatzeko, askatasun horren eta bere mugen edukia alde zurretik zehaztea, baina, nolanahi ere, bazela doktrina konstituzional iraunkorra enpresa-askatasunaren eraginari buruz eta legegileak aukera izan zezakeela doktrina horretan oinarritzeko. Besteak beste, sententzia hauek dira doktrina horren adibide: 37/1981 KAE, azaroaren 16koa; 3/1984 KAE, uztailearen 24koa; 225/1993 KAE, uztailearen 18koa; 109/2003 KAE, ekainaren 5koa eta 112/2006 KAE, apirilaren 5koa.

24. Izaera orokor eta sintetiko berarekin, gogora ekarri behar da hiru hauek direla doktrina horren oinarrian dauden funtsezko hiru ideiak: (i) EKren 38. artikulua ez du bide ematen edozein enpresa abiarazteko; enpresa-jarduerari askatasunez hasiera emateko eta eusteko eskubidea baino ez du ematen artikulua horrek. Halaber, eskubide horren erabilera era askotako arauz erregulatuta dago gure legedian, baina enpresa-jardueren arautzeak ez dakar berekin konstituzioan bermatutako eskubideen erabilera arautzea; (ii) enpresa-askatasunak, dimentsio subjektiboaz gain, beste dimentsio objektibo eta instituzionala ere badu, sistema ekonomiko jakin baten elementua den aldetik, eta testuinguru orokor baten barnean gauzatzen da, merkatu-ekonomia arautzen duten estatuko nahiz autonomia-erkidegoetako arauz egituratutako testuinguru orokor batean; eta (iii) Konstituzioak erabateko bermetzat hartzen dituen eskubideak ez direnez, enpresa-askatasunaren jardunean ezar daitezkeen murrizketak onargarriak izan daitezke, betiere neurrikoak badira, eta, egokiak izanik, lagungarri badira konstituzioan legitimotzat jotzen den helburu bat lortzeko eta, ezinbestekoak izanik, babestutako askatasun publikoaren eremurako kalte txikiagoa eragin dezaketen beste batzuen aldean nahitaz lehenetsi badaitezke.
25. Merkataritzako ordutegiei buruz, berariaz, honela berretsi zuen Konstituzio Auzitegiaren uztailearen 8ko 225/1993 sententziak:

"nekez onar daiteke merkataritzako ordutegien askatasuna EKren 38. artikularen garapena izan daitekeenik". Hain zuzen, enpresaburuak, enpresa-jarduerari askatasunez hasiera emateko eta eusteko duen eskubideagatik, halaber, askatasun hori noiz baliatuko duen erabakitzeko eta, beraz, inolako mugarik gabe enpresa zer egunetan eta ordutegitan ireki eta itxi ezartzeko askatasuna izan dezakeela uste izatearen parekoa litzateke hori. Alabaina, ezin da halako ondorioz atera EKren 38. artikulutik; izan ere, eskubide horren alderdi instituzionala aintzat hartzen bada, begien bistakoa da, merkataritzako ordutegien askatasunezko araubideak, edo, aitzitik, ordutegi horiek murrizteko araubideak, ez duela, bere horretan, modu nabarmenean eragiten merkatu-ekonomiaren testuinguru orokorrean (hor baliatzen da enpresa-askatasuna), edo ez duela testuinguru hori zehazten. Eta askatasunaren alderdi indibiduala kontuan harturik, ukazina da



ordutegien askatasuna enpresa-askatasunaren ezinbesteko ondorioa dela onartuz gero, askatasun hori merkatua bera arautzeko esparrura hedatuko litzatekeela modu okerrean; izan ere, merkatua arautzeko elementuetako bat, merkatuaren funtzionamenduarekin zuzenean lotua gainera, enpresa-jarduera zer ordutegitan gauza daitekeen zehazten duen araubidea da, hain zuzen. Horrenbestez, merkataritzako ordutegien gaiari loturik, EKren 38. artikulua eskakizun bakarra sortzen du: enpresa-jarduerari hasiera eman eta eutsi ahal izateko merkataritza-ordutegien araubide bat izatea. Araubide horrek, beraz, ezin du murrizketa irrazional, neurrigabeko edo arbitrarioz ezarri; alegia, jarduera hori eragotzi edo modu larrian kaltetu dezakeen murrizketarik. Eskakizun hori beteta, legeak askatasunez hezuramitzeko jardunari dagokio merkataritzako ordutegien araubide mugatzaile baten alde edo, aitzitik, ordutegi-askatasunaren alde egitea; izan ere, araubide horiek ez dira EKren 38. artikuluan bermatutako askatasunean sartzen".

26. Orain arte azaldutakoa oinarritzat hartuta, aurrera dezakegu aurreikusitako erregulazioak ez duela inolako arazorik sortzen enpresa-askatasunaren ikuspegitik.

B) Lege-erreserba:

27. Hurbilketa orokor honetan, gogoratu behar dugu (aipatutako Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren 165/2007 Irizpenean ere halaxe egin genuen) EKren 51.3 artikulua lege-erreserba bat ezartzen duela barne merkataritza arautzeko, eta Batzordearen doktrinaren arabera, estatuko nahiz autonomia-erkidegoko legegilearentzat, bientzat dela loteslea lege-erreserba hori (hala ere, estatuko oinarritzako legegilearen jardunak ez du betetzen, hasiera batean, autonomia-erkidegoko legegileak bere gain duen lege-erreserba).
28. Lege-erreserba "... hain zuzen ere, gure Zuzenbide Estatuaren funtsezko bermea da, eta halakotzat gorde behar da. Horren azken esanahia da herritarrei dagozkien askatasun-eremuen erregulazioa herritarren ordezkarien borondatearen mende besterik ez geratzea; eremu horiek, beraz, salbu utzi behar dira exekutiboaren ekintzatik, eta ondorioz, hark berezko dituen produktu normatiboetatik, erregelamendu edo araudietatik, alegia. Printzipio horrek ez du alde batera uzten, noski, legeak erregelamendu-arauetara jotzea, baina bai, ordea, erremisio edo bidaltze horiek erregulazio independentea, argi eta garbi legearen mende ez dagoena, ahalbidetzea, Konstituzioak legegilearen alde eratu duen erreserbaren degradazioa sortuko litzateke eta. Horren ondorioz, zenbait eskakizun ezarri behar zaizkio legeak erregelamendu-ahalmenera egindako dei edo gaitzeen norainokoari, eta eskakizun horiek irizpide honetara laburbil daitezke: ahalmen horren erabilpena mugatu behar dute, mugatu ere legezko erregulazioaren nahitaezko osagarri izateraino, arrazoi teknikoengatik edota Konstituzioak edo Legeak



berak proposaturiko helburuak hobeto bete ahal izateko” (lehenago ere aipatu dugun 83/1984 KAE).

29. EKren 51.3 artikulua lege-erreserbari buruz, zehazki, hauxe adierazi zuen uztailearen 9ko 227/1993 KAEk: “ ...ez da erabateko lege-erreserba, kasu guztietan araudian esku-hartzea galaraziko duena. Aitzitik, kontrakoa gertatzen da: ez dago inolako eragozpenik Legeak –estatukoak nahiz autonomia-erkidegokoak– araudia berariaz gaitu dezan bere aginduak xede jakin baterako zehazteko edo garatzeko, horretarako irizpideak finkatuz, ahal legegilearen eta erregelamenduak emateko ahalaren arteko ezinbesteko lankidetzaren bidez; izan ere, horrelako gai batean, araudi sektorial oso zehatzak eta ugariak aurreikusten direnez, ezinbestekoa ez ezik komenigarria ere bada lankidetzaz hori”.
30. Proiektuaren xedeetako batekin lotura zuzena duela kontuan hartuta (araudia gaitzea, ordutegiak arautzeko), egokia da oroitzea Batzordeak 8/2005 Irizpenean (gai hori jorratzen zuen dekretu baten proiektua aztertzerakoan) zer adierazi zuen: hain zuzen, EKren 53.1 artikuluan ezarritako lege-eskakizunak eragina zuela merkataritzako ordutegien erregulazioan, finean, “barne merkataritza” gai-esparruaren azpi-sektorea delako ordutegiarena. Irizpen horren oinarrian izan ziren Konstituzio Auzitegiaren doktrina (besteak beste, aurrez aipatutako 225/1993 KAE eta 124/2003 KAE) eta Auzitegi Gorenaren doktrina (1988ko martxoaren 23ko AGE eta urtarrilaren 16koa).
31. Kontuan hartu behar da aurreproiektuak, aurrez adierazi dugunez, Jaurilaritza gaitzea planteatzen duela merkataritzako ordutegiak arautu ahal izateko, eta, horrenbestez, lege-erreserba horren mugak egiaztatzea da aztertu beharreko parametroetako bat.

III ARAU-ESPARRUA

A) Merkataritzako ordutegiei buruzko estatuko araudia:

32. Merkataritzako ordutegien erregulazioa gai ezpaltsu eta gorabeheratsua izan da. Estatuan bata bestearen atzetik gai hori jorratu duten arauak aztertzean, erraz jabetuko gara interes kontrajarriak izan direla, eta halaxe ohartuko gara aurreproiektua lantzeko prozedura aztertzerakoan ere.
33. Lehen aipamena Politika ekonomikoko neurriei buruzko apirilaren 30eko 2/1985 Errege Lege Dekretuan jaso zen. Errege Lege-dekretu horren 5. artikulua ordutegi-askatasuna aldarrikatzen zuen merkataritza-lokalentzako, "autonomia-erkidegoko beren Autonomia Estatutuetan ezarritakoaren arabera izan ditzaketen eskumenei kalterik egin gabe". Lege-aurreikuspen horren bidez, zioen azalpenean jasotakoaren arabera, lagundu egiten zen "banaketa sektoreko jarduera eta enplegua bizkortzen, enpresen produktibitatea eta lehiarako gaitasuna kontsumitzaileen eskakizun eta beharretara egokitzea erraztuz". Era berean, zioen azalpenean onartzen zen arauak



lotura zuela EKren 38. artikuluan jasotako enpresa-askatasunarekin, eta zehazten zuen oinarrizko araua zela, EKren 149.1.1. eta 13. artikulua eskumen-tituluen arabera ezarritako merkataritza-jardueran aritzeko.

34. Krisi sakoneko egoerak berariaz justifikatuta eta eskariaren beherakadak txikizkako merkataritzan neurritz gain ez eragiteko, eta, orobat, arlo horretako eskumenean banaketari buruz Konstituzio Auzitegiak emandako doktrina aintzat hartzeko, abenduaren 29ko 22/1993 Errege Lege-dekretua eman zen. Horrek eman zion hasiera gaur egun, oinarrizko ildoetan bederen, oraindik ere indarrean dirauen erregulazio-eskemari (ordu-tartean legezko mugak zehaztea ordutegi orokorra eta igande eta jaiegunetan irekitzea erabakitzeko, ordutegi-araubide bereziko saltoki motak zehaztea...).
35. Arau horretan agertzen zen jada "joan-etorri turistiko handiko eremua" kontzeptua, eta, hain zuzen hori zen baldintzetako bat eremu horietan dauden saltokiek "jendeari begira zer egun eta ordutan irekiko duten erabakitzeko erabateko askatasuna" izateko.
36. Txikizkako merkataritzaren antolamendua arautzen duen urtarrilaren 15eko Estatuko 7/1996 Legeak enpresa-askatasunaren printzipioa jasotzen zuen, EKren 38. artikuluan adierazia, antolamendu hori egiteko printzipio orokorren artean. Arestian azaldu dugunez, enpresa-askatasunak erabateko aplikazioa du merkataritza-jardueran (3. artikulua). Hala ere, aurreproiektua merkataritzako ordutegien azpi-sektoreari dagozkion gaietara mugaturik, berariazko arau-iturria honako hau da: 2/1996 Lege Organikoa, urtarrilaren 15ekoa, txikizkako merkataritza antolatzeko Legea osatzen duena.
37. Lege horrek (ekainaren 18ko 124/2003 KAEk ezetsi egin zuen gerora haren izaera organikoa), ordutegien askatasuna ezarri zuen 2. eta 3. artikuluetan: erabateko askatasuna, lege aldetik inolako mugarik gabe, merkatariek zer ordutegitan ireki eta itxiko zuten (jaiegunetan nahiz astegunetan) eta zenbat ordu egingo zituzten (egunean zein astean) erabaki ahal izan zezaten, baina, horren ondoren, geroratu eta leundu egin zuen araubide liberalizatzaile horren aplikazioa (Zioen azalpenean berariaz adierazitakoaren arabera, neurria berehala ezartzeak eragin handia izan zezakeen txikizkako merkataritzaren jarduerako sektorean), eta aldi baterako araubide bat ezarri zuen -2001eko urtarrilaren 1era artekoa- funtsean, saltoki kopuru handi batean neurri baterainoko ordutegi-askatasuna ezartzeko (gutxienez zortzi igande eta jaiegunetan eta astean gutxienez 72 ordutan irekita eduki beharra). Testuinguru horretan, autonomia-erkidegoek zabaldu egin zitzaizketen muga horiek, betiere neurriaren noranzko bakarrean: ordutegien erabateko askatasuna lortzea.



38. Aipatutako arautze-eskema mantendu egin da gerozko arautzeetan. Horren arabera, Estatuaren eskumena da autonomia-erkidegoek zer esparrutan mugitu ahal izango duten finkatzea.
39. Aldi baterako epe hura amaitzear, Ondasun eta zerbitzuen merkatuan lehia areagotzeko presako neurriei buruzko ekainaren 23ko. 6/2000 Errege Lege-Dekretuaren 43. artikulua beste lau urtez luzatu zuen epea (2005eko urtarrilaren 1era arte) eta aldatu egin zuen aldi baterako araubidea: igande eta jaiegun gehiagotan irekitzeko aukera eman zuen, 2004an hamabira iritsi arte.
40. Ordutegiaren askatasun-araubidea aplikatze aldera eta zer egunetan ireki finkatze aldera, errege lege-dekretu horrek, berriro ere, araubide hori ez aplikatzea erabaki zuen, harik eta Estatuako Gobernuak, autonomia-erkidegoetako gobernuekin batera, lurralde bakoitzerako horrela erabaki arte, eta inoiz ez 2005eko urtarrilaren 1a baino lehen.
41. Zeharkako datu bat ere bada, merkataritzako ordutegiak arautzeko ibilbide neketsua agerian uzten duena: hamaika urteren buruan, Konstituzio Auzitegiak konstituzioaren kontraktotzat eta baliogabetzat jo zuen 43. artikulua hori, martxoaren 17ko 31/2011 sententzian. Laburbilduz, Estatuako Gobernuak ez zuen behar beste arrazoitu EKren 86.1 artikulua behin-behineko lege-dekretuak emateko aitortzen duen ahala. Merkataritzako ordutegiak arautzeko lege-dekretua baliatzean (inpugnatutako 43. artikuluan zehaztutako moduan eta baldintzetan) Gobernuak "neurritz gain erabili zuen figura hori", Konstituzio Auzitegiaren iritziz, eta horregatik jo zuen konstituzioaren kontraktotzat, aipatutako EKren 86.1 artikulua urratzeagatik.
42. Gauzak horrela, epai hori ematerako, ordutegiei buruzko araudia aldatua zuten berriro, eta Merkataritzako ordutegiei buruzko abenduaren 21eko Estatuako 1/2004 Legea zegoen indarrean (lege horrek indargabetu egin zituen berariaz urtarrilaren 15eko 2/1996 Lege Organikoaren 2. eta 3. artikulua eta ekainaren 23ko 6/2000 Errege Dekretuaren 43. artikulua). Merkataritzako ordutegiak erabat liberalizatzeko 2000. urtean emandako luzapena amaitzear zela-eta, lege horrek berriro heldu zion gaiari eta beste lege-esparru bat ezarri zuen. EKren 149.1.13.a artikulua Estatuari aitortutako eskumena baliatuz eman zen lege hori, eta halaxe adierazten da berariaz legearen azken xedapenetan aurrenekoan (eskumen-titulua).
43. Garrantzitsua da azpimarratzea abenduaren 21eko Estatuako 1/2004 Lege horrek jasotzen duela aztergai dugun aurreproiektuari dagokion oinarritzko erregulazioa. Geroztik, hainbat aldiz aldatu izan da lege hori, jarraian azalduko dugunez.
44. Aurreko legeen eskemari leial, Estatuako 1/2004 Legeak, abenduaren 21ekoak, 1. artikuluan berresten du salgaiak saltzen eta banatzen dituzten merkataritzako saltokiek askatasuna dutela zer ordutan ireki eta itxiko duten, zer egunetan irekiko



duten (igandeak eta jaiegunak barne) eta egunean eta astean zenbat ordu egingo dituzten finkatzeko. Eta, 2. artikuluan, berriz, autonomia-erkidegoek beren lurralde-esparruan ordutegiak arautzeko duten eskumena jasotzen du, "lehia aske eta leialaren esparruan eta Lege honetan jasotzen diren ekonomiaren antolaketari buruzko printzipio nagusiak aintzat hartuta".

45. Alabaina, ohiko joerari jarraituz, jarraian, ordutegi orokor bat finkatzen du (3. artikulua), ireki beharreko igande eta jaiegunen gutxieneko kopuru bat (4. artikulua) eta saltoki jakin batzuetarako ordutegien araubide berezi bat (5. artikulua); azken hori, berez, ordutegi erabat askeen araubidea da. Era berean, aurrez aipatutako legezko eskemari leial, lege horrek ere mugatu egiten du autonomia-erkidegoen jarduteko ahala.
46. Estatuko 1/2004 legea, abenduaren 21ekoa, bi urteren buruan aldatu zen lehenbizikoz, kontsumitzaileen eta erabiltzaileen babesa hobetzeko abenduaren 29ko 44/2006 Legearen azken xedapenetan bederatzigarrenaren eskutik. Abenduaren 21eko 1/2004 Legearen 5. artikuluko 3. paragrafoa aldatu zuen lege horrek. Aldaketak zabaldu egin zuen autonomia-erkidegoen jarduteko esparrua; hala, 5. artikuluko horren arabera (ordutegi berezia duten saltokiak), eta haien merkataritza arloko beharrianak aintzat hartuta, erkidegoek ahalmena izango dute saltokien salmentarako azalera handitzeko edo txikitzeko eta produktu mota jakin batera edo batzuetara mugatzeko; nolana ere "muga hori ezingo da inolaz ere ezarri 150 metro koadrotik behera".
47. Bigarren aldaketa Aurrekontu-egonkortasuna bermatzeko eta lehiakortasuna bultzatzeko neurriei buruzko uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuaren eskutik etorri zen. Lege horren 27. artikulua merkataritzako ordutegien araubidearen aldaketa jorratzen du, abenduaren 21eko 1/2004 Legearen 3. artikuluko 1., 4. eta 5. atalak, eta lehen eta bigarren xedapen gehigarriak aldatuta.
48. Hain zuzen, aldaketa horiek indarrean sartzea izan zen errege lege-dekretua emateko arrazoia, zioen azalpenean adierazi zenez.
49. Arau horren ondoren merkataritzako ordutegien araubidea nola geratu zen labur antzean azaltzeko, esan dezagun merkatariek eutsi egin ziotela beren jarduera garatzeko egunak eta orduak finkatzeko askatasunaren printzipioari -ezin zen bestela izan-, lege horren eta autonomia-erkidegoetako arauen esparruan.
50. Esparru horretan, erabateko askatasuna zuten beren jarduera zer egun eta ordutan garatuko zuten finkatzeko honako saltoki eta establezimendu hauek:
 - a) Batez ere pastelak, gozoak, ogia, prestatutako platerak, prentsa, erregaiak, loreak eta landareak saltzen dituzten establezimenduek.



- b) Lurreko, itsasoko eta aireko garraiobide eta geltokietan dauden saltokiek.
 - c) Komenientziatzako dendek (Komenientziako dendak dira erakusteko eta jendeari saltzeko 500 metro koadrotik beherako azalera dutenak, egunean gutxienez 18 orduz zabalik daudenak eta bere eskaintza, liburu, prentsa, aldizkari, janari, disko, jostailu, opari eta bestelakoen artean berdin banatzen dutenak).
 - d) Joan-etorri turistiko handiko eremuetan kokatutakoek.
 - e) Mugaldeko puntuetan kokatutakoek.
 - f) Aurrez aipatu gabekoen artean 300 metro koadrotik beherako azalera erabilgarria duten saltokiek, honako hauek izan ezik: enpresa txiki edo ertaintzat hartzen ez diren enpresa edo banaketa-taldetako kide direnak (Europako Batzordeak 2003ko maiatzaren 6an emandako gomendioan jasotako irizpidearen arabera).
51. Gainerako saltokientzako honako ordutegi-mugak finkatu zituen aipatutako errege lege-dekretuak:
- a) Lanegunetan irekitzeko asteko ordutegi orokorra autonomia-erkidegoek ezarriko dute, baina gutxienez 90 ordukoa izango da. Autonomia-erkidegoek irekitzeko eta ixteko gehieneko ordutegia ezar dezakete lanegunetarako, eta 90 ordutik gora zabal dezakete asteko ordutegi hori. Ez badute aukera hori baliatzen, ulertuko da merkatariek askatasuna dutela beren saltokia noiz ireki eta itxi erabakitzeko.
 - b) Gutxienez hamasei igande eta jaiegunetan zabaldu behar dute. Autonomia-erkidegoek aukera izango dute kopuru hori aldatzeko, baina hamar igande eta jaieguneko gutxieneko kopurua errespetatuz. Zer igande eta jaiegun jakinetan zabaldu ere zehaztu ahal izango dute, baina erabaki hori hartzeko, aurreko 4. artikulua irizpidearen ordez ("kontsumitzaileentzat merkataritza aldetik erakargarri izan daitezkeen egunak lehenestea"), lau arau zehatz ekarri zituen errege-dekretu berriak: bata bestearen atzetik egokitutako bi jaiegun edo gehiago; merkealdietako igande eta jaiegunak; autonomia-erkidegoan joan-etorri turistiko handieneko igande eta jaiegunak; Eguberrietako kanpainako igandeak eta jaiegunak.
52. 5. artikuluari dagokionez (arabide bereziko saltokiak) 10/2012 Errege Lege-Dekretuak beste idazpen bat eman zion abenduaren 21eko 1/2004 Estatuko Legeari; zehazki, joan-etorri turistiko handiko eremuak arautzera mugatu zen aldaketa hori.
53. Aldaketa horren bidez, zehatz-mehatz finkatu ziren udalerrri oso bat edo udalerrriko eremu jakin bat joan-etorri turistiko handiko eremutzat hartzeko irizpideak edo baldintzak:



- "a) Nahikoa ostatu-plaza eta turismo-establezimendu izatea, kuantitatiboki zein kualitatiboki, edo nahikoa bigarren etxebizitza, ohiko etxebizitzaren kopuruarekin alderatuta.
- b) Gizadiaren Ondare izendatua izatea edo historia- eta arte-ondarean kultura-intereseko higiezin bat izatea.
- c) Muga-guneen eragin-eremuak izatea edo haien ondoan egotea.
- d) Estatu-mailako edo nazioarteko kirol- edo kultura-ekitaldi handiak egitea.
- e) Itsas bidaia turistikoak gelditzen diren eta bisitari asko dituzten portuetatik hurbil egotea.
- f) Erakargarritasun nagusia erosketa-turismoa duten guneak izatea.
- g) Hala justifikatzen duten baldintza bereziak izatea.
54. Horri gehitu behar zaio joan-etorri turistiko handiko eremuen *ope legis* definizio hau: "Edonola ere, 200.000 biztanletik gorako udalerrietan, gutxienez joan-etorri turistiko handiko leku bat izendatuko da, aurreko idatz-zatian aurreikusitako irizpideen arabera, baldin eta aurreko urtean 1.000.000 ostatu-gau baino gehiago izan badira, edo itsas bidaia turistikoak gelditzen diren portuak badituzte eta aurreko urtean 400.000 bidaiari baino gehiago hartu badituzte". Eta hamaikagarren xedapen gehigarrian ezartzen da autonomia-erkidegoek nahitaez joan-etorri turistiko handiko eremutzat hartu behar dituztela eranskinean adierazitako udalerriak. 2011. urtean aurrez aipatutako baldintzak bete zituzten hamalau udalerriak ageri dira eranskinean, horien artean Bilbo, (352.700 biztanle, 1.370.254 ostatu-gau eta itsas-bidaia turistikoetan 77.345 bidaiari, 2011. urtean).
55. Ohartarazi behar da,uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuaren 27. artikulua dela, beste artikulua batzuekin batera, Eusko Jaurlaritzak arau horren kontra jarritako konstituzioaren kontrako helegitearen xedeetako bat (2218-2013 zk.). Nolanahi ere, inpugnazioak ez du eraginik 27. artikulua horren hirugarren atalean, joan-etorri turistiko handiko eremuen erregulazioaren aldaketa jorratzen duen atalean, hain zuzen.
56. Orobat, gogoan izan behar da Bilboko udalerriko zenbait ingurune (Abando-Indautxu-Garellano, Alde Zaharra eta Deustu) joan-etorri turistiko handiko eremutzat izendatu direla merkataritzako ordutegien aldetik 2015eko uztailaren 1etik urte bereko abuztuaren 31ra (EHAA, irailaren 2koa). Merkataritza eta Turismoko sailburuordeak 2014ko irailaren 1ean emandako ebazpenaren bidez egin da publiko izendapen hori.



57. Hazkundera, lehiakortasuna eta eraginkortasuna handitzeko premiazko neurriak onartzen dituen uztailaren 4ko 8/2004 Errege Lege-Dekretuaren eskutik etorri da Estatuko 1/2004 Legearen azken aldaketa; horrekin bukatu da, oraingoz, aurreproiektuarekin loturiko arau-esparruaren ibilbidea. Gerora, urriaren 15eko 18/2014 Legea bihurtu da aipatutako errege lege-dekretua, titulu berarekin. Antzaenez, lege hori ez da kontuan izan aurreproiektua lantzerakoan; halaxe berresten du, itxuraz, behin betiko testuaren azalpen-zatiak eta errege lege-dekretua indarrean sartu ondoren (2014ko uztailaren 5a) egin diren eta espedientean jaso diren agirien edukiak.
58. Zioen azalpenean esplikaturakoaren arabera, ordutegiak aldatzearen helburua da uztailaren 13ko 20/2013 Errege Lege-Dekretuaren bidez martxan jarritako ordutegien liberalizazioan aurrerapausoak ematea. "Helburua da bermatzea autonomia-erkidegoek, udalek hala eskatutakoan, benetan aintzat hartuko dituztela eta onartuko dituztela joan-etorri turistiko handiko eremuak izendatzeko baldintzak. Uztailaren 13ko 20/2013 Errege Lege-Dekretuan oinarritzko izaerarekin arautu ziren aurrenekoz baldintza horiek. Ondorio horietarako, gero eta beharrezkoagoa da joan-etorri turistiko handiko eremu izendatzeko udal eskakizunak eta, orobat, autonomia-erkidegoen ebazpenak irizpide objektiboetan behar bezala oinarrituta egotea. Hala, behar beste oinarrituta ez badaude ez eskabideak ez ebazpenak, eta arrazoirik gabeko murrizketak gertatzen badira lurralde-esparruan edo izendapen horien iraupenean eta aldian, ordutegien askatasun printzipioak egon beharko luke indarrean udalerrri osorako eta urte osorako, eta betiere udalaren eskakizuna errespetatu beharko litzateke, izendapena behar bezala arrazoitua egonez gero".
59. Horretarako, beste bi paragrafo gehitu dira abenduaren 21eko 1/2014 Legearen 5. artikuluko 4. idatz-zatian. Hona hemen, hitzez hitz, paragrafo horiek:
- "Adierazitako baldintzak betetzen diren kasuetan eta joan-etorri turistiko handiko eremu izendatzeko udal interesdunak eginiko proposamenak denbora edo lurralde aldetik mugaren bat baldin badu, proposamenean arrazoitu beharko da denbora edo lurralde aldetik muga hori zertan oinarritzen den, merkataritzaren eta turismoaren interesak eta kontsumitzaileen onura aintzat hartuta.
- Autonomia-erkidegoak uste badu murrizketa hori ez dagoela behar beste arrazoituta, udalerrri osoa izendatuko da joan-etorri turistiko handiko eremu, urte osorako izendatu ere".
60. Ebazpen honi dagokion ikuspegiarekin begiratuta, argi ikusten da gaur egun "oinarritzailea" lehen baino are zehatzagoa dela eta, horrenbestez, udalek tarte estuagoa dutela lurralde nahiz epe aldetik mugatutako eremuak proposatzeko, bai eta autonomia-erkidegoek ere. Hala, erkidegoetako gobernuen ebazpenak, nolabait,



udalen jarduna zaintzeko xedea luke, ordutegiak liberalizatzeko helburua egiaz betetzen dela ziurtatzeko.

61. Azken arauak ezarritako oinarritzko testuingurua alderatzen badugu uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuak joan-etorri turistiko handiko eremuetarako ezarritakoarekin (orduko hark ere murrizketa nabarmena ekarri zuen autonomia-erkidegoen eskumenerako), erraz ohartuko gara egungo testuinguruak areago murrizten duela EAEn erabakitzeko ahalmena eremu horiek izendatzeko.
62. Berez aski zaila da araubide bat EKren 149.1.13.artikuluaren estatuko eskumenaren jardun zuzentzat jotzen diren baldintzetan gauzatu den erabakitzea, eta, beraz, kasu guztietan eta ondorengo gure azterketaren ondorioetarako, nahitaezkoa da zehaztea aldatetan oinarrituko den interpretazioak bateragarria izan behar duela aurrez laburtutako doktrina konstituzionalarekin. Horrek dakarrena da, laburbilduz, EAEk barneko merkataritzaren arloan duen eskumenetik abiatzea eta, ondorioz, onartzea EAEk baduela tartea, eskumen hori baliatuz, udalen proposamenak ebaluatzeko.
63. Beste aldatetak joan-etorri turistiko handiko eremuen *ope legis* nozioan du eragina. Murriztu egin da udalerrietako biztanleen kopurua —aurrerantzean, aski izango da 100.00 biztanle baino gehiago izatea—, bai eta ostatu-gauena ere —600.000tik gora—.
64. Horren ondorioz, gero eta hiri gehiagok dute beren udal-barrutian gutxienez joan-etorri turistiko handiko eremu bat izendatzeko betebeharra. Uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuaren eranskinean jasotako udalerriei beste hamar gehitu zaizkie orain, lege-esparru berriaren eskutik eta 2013ko datuekin. Horien artean dago Donostia (186.500 biztanle eta 1.070.409 ostatu-gau).
65. Itxierako klausula gisa, urriaren 15eko Estatuko 18/2014 Legearen 4. eta 5. artikuluek epeak finkatzen dituzte autonomia-erkidegoek joan-etorri turistiko handiko eremuak izenda ditzaten eranskinean jasotako udalerrietan (zalantzarik gabe, eragin kaltegarria dute artikuluek horiek EAeko eskumenean). Hauek dira epeak: uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuaren eranskinean jasotakoentzat, bi hilabete, uztailaren 4ko 8/2014 Errege Lege-Dekretua indarrean sartu zenetik, eta azken horretan jasotakoentzat, sei hilabete, indarrean sartu zenetik. Autonomia-erkidegoek ez badituzte izendapen horiek epean egiten, joan-etorri turistiko handiko eremuaren izendapena udalerriri osorako eta urte osorako dela ulertuko da.
66. Kontuan hartuta, arestian adierazitakoaren arabera, Bilboko udalerriko joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena onartuta dagoela jada, aurreikuspen horiek Donostiako udalerriri eragiten diote, irizpen hau ematerakoan.



B) Euskal Autonomia Erkidegoko araudia:

67. Aurreproiektua lantzeko prozesua aztertzerakoan jabetu gara interpretazio desberdinak daudela aurreproiektuaren mamia aztertzeko garrantzitsuak diren autonomia-erkidegoko araudiaren zenbait edukiri buruz –bereziki hirugarren artikulua aurreikusten duen gaitzeari buruz– eta, horrenbestez, komeni da zehaztasunez aztertzea araudi hori.
68. Merkataritza jarduerari buruzko maiatzaren 27ko 7/1994 Legeak (aurrerantzean maiatzaren 27ko 7/1994 Legea) honako hau xedatu zuen: "Merkataritza-jarduera lehia aske eta leialaren printzipioen arabera garatuko da, eta kontsumitzaileen eta erabiltzaileen defentsa kontuan izanda, merkatu-ekonomiaren eta plangintza orokorraren esparruan" (4. artikulua, merkataritza-jardueraren esparrua).
69. Azaroaren 10eko 7/2000 Legeak aldatu egin zuen 13. artikulua (merkataritza-saltoki handiak ezartzea) eta indargabetu egin zuen bigarren xedapen gehigarria, biak maiatzaren 27ko 7/1994 Legean jasotakoak.
70. Azaroaren 10eko 7/2000 Lege horrek, bereizita (hau da, maiatzaren 27ko 7/1994 legearen aldaketa gisa aintzat hartu gabe), lehenengo xedapen gehigarri bat (tasa bat sortzea, merkataritza-gune handietarako baimena jasotzeagatik) eta bigarren xedapen gehigarri bat ditu (horren interpretazioa sinplifikatu egiten da aurrez adierazitako ekainaren 23ko 6/2000 Errege Lege-Dekretuaren 43. artikulua esparruan irakurtzen bada). Honela dio hitzez hitz azken xedapen horrek:

"Bigarren xedapen gehigarria:

Euskal Autonomia Erkidegoak barne-merkataritzaren arloan dituen eskumenak baliaturik, Eusko Jaurlaritzak, euskal merkataritza-sektoreko eragileekin hitz egin eta gero, arauak eman ahal izango ditu lege honen gai diren merkataritza-gune handietako saltokiak ireki eta ixteko ordutegiari buruz, lehia libre eta leialari dagokion eran eta gaur egun indarrean dauden muga orokorren barruan. Arau horiek ordutegi orokorraren gehieneko mugak zehaztuko dituzte, lurraldeen artean beharrezkoa den oreka eta egungo merkataritza-egituren garapena bermatuta".

71. Aurreikuspen hori garatze aldera eman zen 33/2005 Dekretua, otsailaren 22koa, Euskal Autonomia Erkidegoko merkataritza-ordutegiei buruzkoa. Dekretu horrek 1. artikuluan berariaz adierazitakoaren arabera, soilik merkataritza-gune handiei aplikatzekoa da dekretua (maiatzaren 27ko 7/1994 Legearen 13. artikuluan definitzen da zein diren gune horiek).



72. Merkataritzako ordutegiei buruzko abenduaren 21eko Estatuko 1/2004 Legearen eta zehazki lege horren lehen bertsioaren argitan errazagoa ulertzen da EAEko legeak ezarritako araubide hori. Hizpide dugun gaian, estatuko lege horren arabera aukera ematen zitzaien honako saltoki hauei erabateko ordutegi-askatasunean jarduteko: erakusketarako eta salmentarako 300 metro koadrotik beherako azalera eduki, enpresa txiki eta ertainetako kide izan eta halako kalifikaziorik ez duten talde edo enpresen merkataritza-izen beraren pean jarduten ez duten saltokiei; gainerakoan, legeak beste saltokientzako ezarritako murrizketak bete behar zituzten, non eta ordutegi berezien araubidea zuten saltokien kategorietako batean sartzen ez ziren.
73. Kontsumitzaileen eta Erabiltzaileen Estatutuaren abenduaren 22ko 6/2003 Legeak indargabetu egin zuen maiatzaren 27ko 7/1994 Legearen 10.3 artikulua, legez kontrako publizitateari buruzkoa (garrantzi txikiagoko aldaketa, aurreproiektuarekin loturarik ez duena).
74. 7/2008 Legeak, ekainaren 25ekoak, Merkataritza Jardueraren Legearen bigarren aldaketarenak, honako artikulua hauek aldatu zituen: 13.a (merkataritza-gune handien ezarpena), 15.a (kaleko salmenten definizioa), 16 (kaleko salmenta arautzea), 17.a (kaleko salmentarik gabeko hiri-perimetroa), 18.a (bazter geratuak), 20.a (etxez etxeko salmenta), 21.a (baldintzak), 22.a (urrutiko salmenta), 23.a (noizbehinkako salmenta), 29.a (salmenta automatikoa), 38.a (arau-haustea), 40.a (arau-hauste larriak), 43.a (zehapenak), 48.a (preskripzioa), 50.a (merkataritza-egituren eraberritzea); baliorik gabe utzi zituen 32. artikulutik 37.era bitartekoak (merkataritza-lehiaketak) eta maiatzaren 27ko 7/1994 Lege horretan sartu zuen bigarren xedapen iragankor bat (Saltoki Handiak Antolatzeko Lurraldearen Arloko Planari eta hirigintzako udal plangintzari buruzkoa).
75. Gure gaiari helduta, gogoan izan behar da, aldaketa zabal horretatik aurreproiektuarekin lotura duen bakarra 38. artikuluari loturikoa dela (zehapenak); beste zenbait alderdiren artean, honako arau-hauste hau gehitzen du artikulua horrek:
- "h) Indarrean dagoen legerian aurreikusitako merkataritza-ordutegien araubidea honela haustea: merkataritza-gunea baimendu gabeko ordutegian edo baimendu gabeko igande edo jaiegunean irekitzea, establezimendua irekita edukitzeko gehieneko denbora ez betetzea edo irekita dagoen ordutegia eta egunak agerian jarrita ez edukitzea".
76. Berrito ere bereizita (hau da, ez maiatzaren 17ko 7/1994 Legearen aldaketa gisa), hainbat xedapen ageri dira ekainaren 25eko 7/2008 Legean, eta horien artean azken xedapenetan lehena:



"Merkataritza-ordutegiaren araudia, Merkataritza Jardueraren maiatzaren 27ko 7/1994 Legea aldatzeko azaroaren 10eko 7/2000 Legearen bigarren xedapen gehigarria garatzeko eman dena, 150 metro koadroko salmentarako esparrua edo esparru handiagoa duten merkataritza-gune guztiei aplikatuko zaie".

77. Beste behin, lege-aurreikuspena hobeto ulertzen da kontuan hartzen bada Kontsumitzaile eta Erabiltzaileen Babesa Hobetzeari buruzko abenduaren 29ko Estatuko 44/2006 Legeak moldatu egin zuela azaroaren 21eko 1/2004 Estatuko Legearen 5. artikulua –aurrez adierazi dugunez– eta zabaldu egin zuela autonomia-erkidegoen jarduera-esparrua. Hala, merkataritzako beharrezkoen arabera, erkidegoek aukera izan dezaketen saltokien salmentarako azalera handitzeko edo txikitzeko eta produktu jakin batera edo batzuetara mugatzeko, "betiere 150 metro koadroko azalera gora".
78. Ekainaren 25eko 7/2008 Legearen azken xedapenetan lehenak, finean, ekarri zuena izan zen EAEn azaleraren baldintza (150 metro koadro) betetzen zuten saltoki guztiei ordutegiaren erabateko askatasuna izan dezaketela. Gainerakoek (betiere abenduaren 21eko 1/2004 Estatuko Legearen 5. artikuluan jasotako araubide bereziko kasuren batean egon ezean) araudian ezarritako mugak bete behar zituzten.
79. Azkenik, 7/2012 Legeak, apirilaren 23koak, barne-merkatuko zerbitzuei buruz Europako Parlamentuak eta Kontseiluak abenduaren 12an emandako 2006/123/EE Zuzentaraura egokitze aldera zenbait lege aldatzekoak, ezabatu egin zuen 12. artikulua (irekitzeko lizentzia), aldatu egin zuen 13.5 artikulua (saltoki handiak ezartzea) eta ezabatu 29.6 artikulua (salmenta automatikoa), guztiak maiatzaren 27ko 7/1994 Legekoak.
80. Orain arte azaldutakoaren harira, ondorio hauek atera ditzakegu: (i) maiatzaren 27ko 7/1994 Legeak ez du merkataritzako ordutegiei buruz eduki garrantzitsurik arautzen, 38 h) artikuluan azaldutako jokabide arau-hauslea izan ezik; eta (ii) gai horri buruzko bi lege-xedapen bakarrak azaroaren 10eko 7/2000 Legearen azken zatian eta ekainaren 25eko 7/2008 Legean jasotzen dira. Aurrez jaso dugu artikuluen eduki idatzia.

IV EGITEKO PROZEDURA

A) Oro har kontuan hartzekoak:

81. Batzorde honen doktrinan behin eta berriro errepikatzen denez, prozedura ororen eskakizuna da baldintza materiala, eta, horrenbestez, prozeduraren azterketan lehenetsutakoa da legearen funtsa betetzea legea formaz edo ohituraz betetzea baino. Hala, egintzak edo arauak egiteko modua epaitzeko irizpidea beti hori bada, lege-aurreproiektuek ari garelarik, irizpide hori nabarmendu egiten da, izan ere, legeegintzako eskumenaren eta arau arloko eskumenaren arteko ezberdintasun



muturrekoak azterketa hori nabarmenki baldintzatzen du [“legegileak ez du Konstituzioa gauzatzen, egiten duena da hark ematen duen esparruaren barnean askatasunez eskubidea sortzea; aldiz, arau arloko eskumena gauzatzerakoan ‘Konstituzioarekin eta legeekin bat etorritik’ jarduten da (97. artikulua, EK) (besteak beste, 209/1987 AGZ, abenduaren 22koa), EK-k, EAEEK edo, zenbaitetan, lege organikoek izapide espezifikoren bat aurreikusten ez badute –gure ordenamenduan oso salbuespen bereziak–”].

82. Legebiltzarrean gauzatzen da bere zabalean legegintza-prozedura, eta Konstituzioak (EK), Euskal Autonomia Erkidegoaren Estatutuak (EAEE) edo, batzuetan, lege organikoek baldintzak ezartzen dituzten kasuetan izan ezik, lege-proiektuek bete behar duten baldintza bakarra da beharrezko aurrekariekin batera bidaltzea Legebiltzarrera, hark bere iritzia eman ahal izan dezan. Hauek dira, aurkeztu beharreko gutxienekoak: memoria orokorra, finantzaketari buruzko eranskina eta kontrol ekonomikoko txostena, aurrekontuari karga edo zama dakarkioten proiektuetan, aholkularitza-organo honen irizpena eta legeriaren arabera nahitaezko diren beste txostenak (Gobernuaren Legearen 57. artikulua, eta Ganberako Araudiaren 133,2 artikulua).
83. Eratuko den produktua lege bat denean, gobernuak hura prestatzean jarraitzen duen bidea aztertu egiten da, ez bere balioan eragina izan dezaketen akatsak hautemateko; baizik eta Legebiltzarrera argudiatutako —gogoeta baten ondorioz hartutako erabakiaren ondotik— eta zentzuzko —gure ordenamenduko jarraibide axiologikoekin bat etorritik— araudi bat helarazten dela egiaztatzeko.
84. Hori da arrazoia xedapen orokorrak eratzeko prozedurari buruzko abenduaren 22ko 8/2203 Legean (XOEPL) xedapen orokorrak eratzeko ezartzen den metodologia bera aplikatzeko lege-aurreproiektuetan ere. Hartara, lege horren zioen adierazpenak dioenez, "legegintzako ahala duenaren eginkizuna erraztu egingo da, hobeto funtsatutako proiektuak aurkeztuko baitzaizkio eztabaidatu eta erabakitzeko, helburuak lortzeko egokiago eta finago den teknika juridikoz artikulatuta banatuak". Eta, orobat, horixe da aurreproiektuak egiteko prozesuari buruz Batzorde honek exekutiboaren barnean egiten duen azterketaren azken xedea.
85. Horretarako, betiere aipaturiko ikuspegi materialarekin, Batzordeak hauek aztertzen ditu: eraketa-fasea organo sustatzailearen baitan –aintzat hartutako premisa faktiko eta juridikoak, hasierako arauzko testuaren aurretiko gogoeta–; prozedura pertsona hartzaileen eta eragindako sektoreen partaidetzara irekitzeko fasea –beren balorazioa zein izan den, zein proposamen egin dituzten, eta onarpena edo ukoa eragin duten arrazoiak zein izan diren–; arauak eragin ditzaketen jardueretan aritzen diren administrazioen partaidetza (eta haien balorazioa); eta, beren ikuspegi kualifikatuetatik, arauzko testua aztertzeko eginkizuna duten organoen esku-hartzea.



86. Prozeduraren azterketan, orobat, eraketan zehar, kasu bakoitzean, proiektatutako araudiaren zilegitasuna baldintzatzen duten faktoreak aintzat hartu diren egiaztatzen da (aplikatzeko aukerak aztertu diren, nahi diren emaitzak lortzeko dituen egiazko aukerak), eta, ildo horretatik, bereziki aztertzen da inpaktu ekonomikoa ebaluatzeko modua : araudiak administrazioentzat ekarriko duen ahalegin publikoa neurtu den eta, era berean, araudiaren izaerak hala eskatzen badu, balizko ahalegin pribatua ere kontuan hartu den. XOEPLren 10.3. artikuluan erabilitako hitzetan, finean zera ebaluatzen da: “bere aplikazioak beste administrazio batzuentzat, partikularrentzat eta, oro har, ekonomiarentzat ekar dezakeen kostua”.
87. Adierazitako irizpide horiei jarraituz, Merkataritza-jardueraren maiatzaren 27ko 7/1994 Legearen laugarren aldaketaren aurreproiektuaren testua hezuramitu duen prozedura aztertuko dugu jarraian.

B) Prozeduraren fasea sail sustatzailean:

88. Fase hori ekimena sustatzen duen organoan gauzatzen da, eta espedientean jasorik dagoen aurrenekoa da Ekonomiaren Garapen eta Lehiakortasuneko sailburuaren **2013ko abuztuaren 6ko agindua**, aurreproiektua abiaraztea erabaki zuena. Agindu horretan batez ere beharrezkoak diren izapideak eta txostenak identifikatzen dira.
89. Horren ondoren, **Justifikazioko memoria teknikoa** titulua duen dokumentu bat ageri da (2014-4-14koa), laburra, batez ere deskribatzailea eta arauaren azalpenezko zatia izango denarekin ia osotasunean bat datorrena.
90. Alabaina, laburtasun hortik ezin da ondorioztatu etorkizuneko arauaren funtsa behar beste justifikatu gabe geratzen denik (aurrez adierazitako zentzuan); izan ere, espedientean badira beste agiri batzuk ekimenaren zioak eta bertan jasotako erabaki erregulatzailerak errazago ulertzeko.
91. Agiri horietan aurrenekoa da **Joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak izan dezakeen eraginari buruzko txostena**, IKERTALDEk egina, 2014ko maiatzaren 12koa. Arretaz aztertu beharko dugu txosten hori, bertan jasotzen baitira joan-etorri turistiko handiko eremuak arautzeko hartu den erabakia ulertzeko gakoetako batzuk.
92. Oso zabala da txosten horren mamia eta, beraz, edukia behar bezala laburtze aldera, hasieran, honako alderdi hauek jorratzen dira: barne-merkataritzaren antolamendua, merkataritzako ordutegien erregulazioa eta aipatutako joan-etorri turistiko handiko eremuen erregulazioa. Baina, logikoa denez, txostenak aintzat hartzen du uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuan zehaztutako lege-esparrua. Arestian adierazi dugunez, errege lege-dekretu horrek arreta berezia jartzen du eremu horien izendapenean eta, lege-testuinguru berria den aldetik, eragina du indarrean den autonomia-erkidegoko araudian. Txostenean adierazten denez, horrek eraman du



Eusko Jaurlaritza maiatzaren 27ko 7/1994 Legearen balizko aldaketa planteatzera, hasiera batean izendapen horiek arautzeko helburuarekin ("Funtsezkoa da, beraz, jakitea eta baloratzea araudi berriak zer eragin izango duen Euskal Autonomia Erkidegoko txikizkako banaketaren sektorean eta garrantzitsua da, orobat, sor daitezkeen eszenatokiei loturiko inpaktuak gehiago zehaztea eta hobeto aztertzea").

93. Txostenaren helburuetako bat da, beraz, aipatutako uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuak eraturako esparruaren barnean har daitezkeen irtenbide batzuen eta besteen abantailak eta desabantailak aztertzea.
94. Hasteko eta behin, txostenak azaltzen du zer metodori jarraitu dion joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak izan ditzakeen inpaktuak neurtzeko. Inpaktu horiek neurtzea aski zaila dela ohartarazi ondoren, bi kategoria edo motatan sailkatzen ditu; inpaktu gogorrek eta bigunak.
95. Inpaktu gogorrek, kuantitatiboak izaki, "merkataritza egituraren" eragiten dute. "Merkataritzako formatuen fakturazio/merkatu-kuotetan eragiten dute zuzenean eta, horien bidez, enpleguen eta saltokien galeran edo sorreran". Inpaktu bigunak, kualitatiboak dira, eta, zehazki, "sortu eta/edo suntsitzen diren enpleguen ezaugarriak, merkatarien kualifikazioei, lan-baldintzei, laneko giroari, sektorearen eta erakundearen arteko harremanari (...) loturiko inpaktuak dira".
96. Bi inpaktuek ez dute berdinean eragiten lurralde guztietan, ez dute eragin bera gune guztietan eta, alde horretatik, "mesedea egiten zaien eta kaltea egiten zaien guneen dinamika" sor dezakete. Era berean, tipologia aldetik ere ez dute eragin bera merkataritza-formatu batzuetan eta besteetan, eta hor ere "mesedea egiten zaien eta kaltea egiten zaien formatuen dinamika" sor dezakete.
97. Inpaktuen interpretazioak dinamikoak izan behar du, txostenaren arabera, eta bereizi egin behar ditu berehalako ondorioak (epe laburrera izan daitezkeen inpaktu gogorrek eta bigunak) eta geroratuak ("merkataritza-jardunak erosteta-ohiturak sortzeko ditu eta egonkortu eta findu egiten ditu antolaketa eta enpresa mailako erabakiak"). Horregatik guztiagatik, beharrezkoa da "azalekoa bereiztea eta mamiaren irakurketa egitea". Horretarako, txostenak "ikuspegi hirukoitzetik aztertzen ditu merkataritza-egituraren gaineko inpaktu gogorrek edo eragin kuantitatiboak. Negozio-bolumena, enpleguak eta saltokiak".
98. Inpaktu gogorren barnean, merkataritzako gastuaren joera aintzat hartuta, ondorioen beste sailkapen bat egiten du:
 - a) Gastuaren hazkunde garbiari loturiko ondorioak daude, batetik; hau da "urteko merkataritzako gastuaren gaztan saltokiak denbora gehiago irekita edukitzearen ondorioz sortutako hazkundearen ehunekoa edo aparteko kontsumoa". Hazkunde horrek bi osagai ditu. Lehena da gastu turistikoaren edo aparteko kontsumo turistikoaren hazkunde



garbia, handiagoa edo txikiagoa udalerraren edo gunearen erakargarritasun turistikoaren arabera; eta bigarrena, bertako herritarren gastuaren edo aparteko kontsumoaren hazkunde garbia. Estimazioen arabera, bigarren hori nahiko apala da, “bertako merkataritza-eskariaren malgutasun txikiaren” ondorioz; izan ere, merkatu hori “kopuru aldetik egonkortua eta heldua da”, eta familiako aurrekontuaren mende dago.

b) Bestetik, gastuaren desplazamenduaren ondorioa dago; hau da, “gaur egun salerosten den merkataritzako gastuaren gazta horretan jaiegun eta irekierako ordutegi berrietan salerosiko litzatekeen ehunekoak”. Ondorio hori ere bitan bana daiteke: batetik, eremu batzuetatik besteetarako desplazamendua legoke eta, bestetik, formatuen arteko desplazamendua.

99. Azaldutako irizpideak kontuan hartuta, txostenak bi eszenatoki aztertzen ditu. Aurrenekoan —gehienezkoena— hiru hiriburuak eta Euskal Autonomia Erkidegoko eskualde bakoitzeko udalerrri nagusiak joan-etorri turistiko handiko eremu izendatzea aurreikusten da eta hipotesi horrekin egiten da lan. Bigarrenean, izendapena hiru hiriburuetara mugatzen da eta, eszenatoki horren barnean, hirugarren bat aurreikusten da: hiru hiriburuetan gune eta aldi jakin batzuk izendatzea eta zehaztea, hain zuzen.
100. Eszenatoki bakoitzaren zenbakiak kontuan hartuta, “JTHe izendapena ahalik eta hobekien kudeatzea har daiteke azken helburutzat”, eta, horretarako, hauek lirarteke bideak: “Inpaktu positiboak optimizatzea; hau da, turistei zerbitzu hobea ematea eta horrek eskutik ekar ditzakeen diru-sarrerak areagotzea, eta inpaktu negatiboak gutxitzea”, eta, orobat, “JTHeak izendatzeko espirituari leial eustea; hau da, turista kopuru nabarmena hartzen duten saltokietan turista horiei zerbitzu hobea emateko tresnatzat hartzea liberalizazioa; eta turistekiko arreta edo zerbitzua oso txikia den saltokietan, berriz, ondorioak ahalik eta gehien gutxitzea”.
101. Horretarako, txostenaren arabera, turismo aldetik garrantzitsuak diren inguruneen eta urte-sasoi edo aldien logikak konbinatu behar dira eta hartu behar dira irizpidetzat JTHeak izendatzerakoan; izan ere, “nabarmena da joan-etorri turistikoek, espazio aldetik, jomuga oso jakinak dituztela hirietan”, eta, horrenbestez, “itxuraz beharrezkoa da izendapen horiek espazio aldetik turistak hartzen dituzten gune/auzo/eremuetara mugatzea” eta ez zabaltzea “beste eremu batzuetara; izan ere, horietan liberalizazioak ez luke turistentzat zerbitzu hoberik ekarriko eta, aldiz, bertako kontsumitzaileei eta zerbitzua ematen dieten saltokiei loturiko merkatu-baldintzak aldatu egingo lituzke”. Hala, txostenaren arabera, “gune nagusien liberalizazioak bermatu egiten du, *de facto*, turistei zerbitzu osoa ematea, horren oinarrian dagoen arauaren espirituari leial izanda; eta saihestu egiten du arau horren eraginez egoera —ordutegien erabateko askatasuna— hiriko eta hiri-inguruneetako merkataritza-sare osora zabaltzea; izan ere, gune horietatik kanpo saltokiek apenas duten harremanik turistekin eta soilik bertako



kontsumitzaileekin egiten dute lan, eta lege-esparruak beste araubide erregulatuak bat aurreikusten du haietarako”.

102. Ildo berean, urte-sasoiei buruz honako hau dio txostenak: “turismoaren joan-etorriek logika argia dute, eta bisitarien etorriak goi denboraldiak eta behe denboraldiak ditu”, eta, horrenbestez, “araudia turismoa mugiarazten duen jomugara egokitzeko planteamendu horri jarraituz, JTHE izendapena turista gehien izaten diren aldietara mugatzeak bermatu egiten du bisitarien zerbitzu/ordutegi zabalagoa ematea; eta, aldi berean, ez ditu aldatzen lege-esparruak bertako kontsumitzaileen zerbitzuari begira aurreikusten dituen joko-arauak eta ez du horri loturiko nahigabeko ondorio sortzen”.
103. Txostenak dio ordutegiak ingurune/jomuga eta urteko aldien arabera erregulatuak tarte handia ematen duela lanerako eta, modu horretara, hiru hiriburuetakoko gune jakin batzuk eta eskualde bakoitzeko udalerririk nagusiak urteko hilabete jakin batzuetan joan-etorri turistiko handiko eremu izendatuta ere, gehienezkoen eszenatokian aurreikusitako desplazamendu-inpaktuak modu nabarmenean murrizten direla. Izendapenak hiriko gune nagusietara edo turismoaren jomuga nagusietara mugatzeak ezabatu egingo luke hiri inguruko ekipamenduen loturiko desplazamendu-eragina, eta izendapena urte-garai jakin batera mugatzeak murriztu egingo luke desplazamendu-eragin hori bera, gutxienez JTHE-en araubidean erregulatutako denboraren proportzioan.
104. Ondoren, joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena zer alditara heda daitekeen zehazten du txostenak, araututako ostatu-gaueko informazio estatistikoen iturriak oinarritzat erabilita. Turismoko ostatuaren estatistika ofizialak (EIN) eta turismo-zerbitzuetako bisitarien kontroleko estatistikak (hiriburuetakoko turismo-bulegoen informazioak) aintzat hartuta, egiazta dezakegu ekainaren 1etik irailaren 30era bitarteko lau hilabeteetan eta Aste Santuaren inguruko 15 egunetan erregistratzen dela EAEko hiru hiriburuetakoko bisita turistikoaren %70.
105. Era berean, aurreikusten da “JTHE izendapena hiriburuetakoko gune nagusietara mugatzeak ordutegi-askatasuneko eremutik kanpo utziko litzatekeela hiri inguruetako merkataritza-ekipamendu garrantzitsuak (hipermerkatuak/merkataritza-zentroak), bai Gasteizen eta bai Donostian. Araban, eremu horietatik kanpo geratuko lirateke Boulevard merkataritza-zentroa eta bertako hipermerkatua, baita Lakua merkataritza-zentroa ere (Dendaraba da erdiguneko eremuan kokatutako merkataritza-zentro bakarra). Gipuzkoan, Garbera eta Arcco merkataritza-zentroak geratuko lirateke kanpoan, baita erdigunetik kanpo dauden hiriko 3 hipermerkatuak ere. Bilbon, berriz, doikuntza neutroa litzateke hiri inguruetako formatu horretako zentroetarako”.
106. Bi ondorioak bigarren eszenatokian zenbatuta (hiru hiriburuetakoko ordutegiak liberalizatzea), txostenak honako ondorio hauek jasotzen ditu: “turismoren goi denboraldian (lau hilabete eta erdi) hiriburuak JTHE izendatzeak aukera emango luke urte osoan aurrez aurreikusitako aparteko gastu turistikoaren %70 inguru biltzeko. Hau da, lau hilabete eta



erdian ordutegi askea ezarrita liberalizazioak ekarriko lukeen aparteko gastu turistikoaren %70 atxikitzea lortuko litzateke”. Eta desplazamendu-eragina dela eta (horrek sortzen ditu formatu batetik besterako aldaketei loturiko galerak edo inpaktu kaltegarriak), txostenak dio, soilik denbora-epe horretan gertatzen denez (lau hilabete eta erdi), %60an baino gehiagoan murriztuko litzatekeela eragin negatibo hori.

107. Enpleguari dagokionez, doikuntza horiek oro har emaitza positiboa ekarriko lukete, eta kopurutan neurtuta (+236 enplegu) aurreko eszenatoki orokorretan (denbora eta espazio aldetik inolako mugarik ezarri gabe) planteatutakoaren antzekoa. Hiru hiriburuek, Gasteiz, Bilbo eta Donostiak, oro har, 63, 379 eta 237 enplegu irabaziko lituzkete hurrenez hurren. Aldiz, hiriburuetakoko bizitegi-eremuetan eta gainerako udalerrietako merkataritza-ekipamenduetan sortuko liratekeen eragin negatiboak asko murriztuko lirateke, EAEko datu erantsietan oso apalak bihurtzeraino (443 enplegu).
108. Gauzak horrela, eta aztertutako inpaktuak aintzat hartuta, txostenak azken eszenatoki hori jotzen du egokien.
109. Aurreikusitako araudia zehazteko organo sustatzaileak abiarazitako lehen fase horretakoa da, orobat, ekimenaren balorazio ekonomikoa. Zehazki, **memoria ekonomikoan** jasotzen da balorazio hori.
110. Aurrekontuetan sortuko lituzkeen gastu eta diru-sarrerari buruzko agiriaren arabera, aurreproiektuak ez du inolako eraginik izango bi atal horietan; izan ere, arauak ez du eduki ekonomikorik eta ez du aurrekontuetan ez gasturik ez diru-sarrerarik sortzen (“izapidetzeak sortutakoa beste kostu administratiborik ez du”). Eta aurrekontuetatik kanpo ere ez da gasturik aurreikusten. Ogasun orokorrari dagozkion arloetan, aldiz, eragina izan dezake aurreproiektuak. Hala, memoria ekonomikoaren arabera, zeharka, diru gehiago bil dezakete ogasunek zerga bidez, joan-etorri turistiko handiko eremu izendatutakoetan indarrean izango den ordutegi-askatasunari esker, salerosketa handiagoak lor ditzaketelako saltokiek. Aurreikusitako legea beste administrazioei eta partikularrei aplikatzeak sor dezakeen kostua aztertzerakoan ere ez da aparteko eraginik antzematen,
111. Arauaren aplikazioaren ondorioz oro har ekonomian sor daitekeen kostuari erreparatu diogu arreta handiagoz, eta horretarako, merkataritza-sektoreko datu ekonomiko orokorrak ekarri ditugu, baita joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak sor dezakeen inpaktuari buruzko txostenean jasotakoak ere (aurrez laburtu ditugu txosten horren ondorio behinenak).
112. Memoriaren arabera, merkataritza-sektorea Euskadiko BPGren %10,37 da gutxi gorabehera (iturria: Eustat) eta biztanleria landunaren %14 inguru enplegatzen da bertan (iturria: Gizarte Segurantzaren afiliazioak). Eustaten arabera, EAEn



erroldatutako 26.829 txikizkako saltokietatik soilik 3.670ek dituzte 150 m²-tik gora salmentarako (%13,8k).

113. Horiek dira —dio txostenak— “...zuzenean neurriaren eragina jasango dutenak, baina seguru asko horietako gutxi egongo dira izendatutako eremuetan (Bilbokoetan dauden saltokien berri baino ez dakigu ziurtasunez, jada egina dagoen proposamenean agertzen baitira); gainera, pentsatzekoa da JTHe horiek udalerrietako erdiguneetakoak izango direla, eta, beraz, merkataritza-zentro handi gehienak ez direla horietan egongo”. Aldiz, gainerako saltokiek —salmartarako 150 m²-tik beherako azalera dutenek (hau da, saltoki guztien %86,2k)— “aukera izan dezakete, beren eraginpeko eremua joan-etorri turistiko handiko izendatuz gero, izendapen horri erantzuteko eta ordu eta egun gehiagotan irekitzeko, horretarako askatasuna izango lukete eta.”
114. Nabarmena da “turismoak gero eta garrantzi handiagoa duela gure erkidegoan, bisitariak, apal bada ere, ugaritzen joan baitira joan den urtera arte (gutxi gorabehera 5.100.000 ostatu-gau arautu), batez ere hirien erdiguneetan. Bisita horietan, erosketak egitea da turisten jardura nagusietako bat, eta horrek negoziarako aukera handiagoa ematen die gune turistiko horietan dauden saltokiei, eta, aldi berean, saltoki horiek egunero irekitzeak erakarri egiten du turismoa eta turista gehiago hiriguneetara etortzea eragiten du”.
115. JTHe izendapenak izan dezakeen eragin ekonomikoa baloratzean, izendapen horrek sortutako inpaktuari buruzko txostenean (aurrez aipatutakoan) jasotako datuak ematen ditu memoriak.
116. Lehen eszenatokian, hau da “gehienezkoetan” (hiru hiriburuak eta eskualdeko udalerririk nagusiak JTHe izendatzea urte osoarako eta udalerririk azalera osoarako), neurriak ondorio hauek izango lituzke: i) turistek, gastu handiagoa egingo lukete izendapenaren ondorioz, 41.625.000 euroko aparteko gastua; ii) Bertako kontsumoan ere 82.579.500 euroko aparteko gastua ekarriko luke neurriak; iii) EAEko merkataritzaren gastu osoaren desplazamendu-eragina 659.6633.397 eurokoa izango litzateke, kalkuluen arabera.
117. Bigarren eszenatokian (soilik hiru hiriburuak izendatzea joan-etorri turistiko handiko eremu), “aurreko eszenatokian eskualdetako udalerririk nagusietan egiten zen gastuaren zati bat berreskuratzen da, baina hiriburuarekiko distantziak eta gastu motak baldintzatua (zenbait gastu aste barruan eta eskualdetako udalerririk nagusian egiten ditu jendeak, eta gastu jori ezin da hiriburuetako jaieguneetan eta ordutegi zabalagoetan egin”. Horrek, ondorio hauek ditu: i) turisten aparteko gastua lehenengo eszenatokian zenbatutakoaren %83,3koa izango litzateke; ii) bertako herritarren gastua gehienezkoen eszenatokian zenbatutakoaren %66,8koa; iii) azkenik, desplazamendu-eraginaren ondoriozko gastua gehienezkoen eszenatokian zenbatutakoaren %62,8koa izango litzatekeela kalkulatu da.
118. Hirugarren eszenatokian (hiru hiriburuak, urtean lau hilabete eta erdian —ekainaren 1etik irailaren 30era eta Aste Santuaren inguruko 15 egun; urte osoaren %37,5— eta



hirietako erdiguneetara mugaturik) hauek lirateke inpaktuak, bigarren eszenatokiarekin alderatuta: i) turisten aparteko gastua %64koa izango dela kalkulatu da; ii) bertako herritarren aparteko gastua %29,4koa; iii) eta desplazamendu-eraginaren ondoriozko gastua, azkenik, %31,1 koa.

119. Aurreko guztiaren argitan, memoriaren arabera JTHeak izendatzeko neurria eraginkorragoa da espazioan eta denboran mugatuagoa den heinean; izan ere, eszenatoki guztietan enpleguaren hazkunde gordina aurrekusten bada ere, izendapena leku eta urteko aldi jakin horietara mugatzen denean, gutxitu egiten dira gastuaren desplazamendua-ondorioak (zona batzuetatik besterakoak eta merkataritzako formatu batetik besterakoak), desplazamendu horrek eragin negatiboa baitu gastu-ihesa duten udalerrietako eta formatuetako enpleguan. Horrenbestez, hiriburuetako erdiguneetara eta urteko aldi jakin batera mugatutako izendapena da, itxura batean, aukerarik onena, memoriaren arabera.
120. Prozeduraren azterketarekin jarraituz, aurreproiektua sustatu duen sailak, Emakumeen eta gizonen berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 19. artikulua betez, txosten bat egin zuen eta horren bidez egiaztatu zuen ekimenak ez duela inolako eraginik ikuspegi horretan.
121. Era berean, hasierako fase horretakoa da Estatutuaren Garapenerako Zuzendaritzari eginiko txosten juridikoaren eskaera. Hain zuzen, 20/2012 Errege Lege Dekretua, uztailaren 13koa, aurrekontu-egonkortasuna bermatzeko eta lehiakortasuna bultzatzeko neurriei buruzkoa, indarrean sartu ondoren, Euskal Autonomia Erkidegoan merkataritza-jardueraren esparruan aplikatzekoa den araudiari buruzko txostena eskatu zitzaion zuzendaritza horri.
122. 2014ko maiatzaren 9an, Ekonomiaren Garapen eta Lehiakortasuneko sailburuak aurreproiektua **aldez aurretik onartzeko agindua** eman zuen, eta hasierako testua onartzeaz gain, prozedurari jarraipena emateko agindua eman zuen izapide horren bidez.
123. Organo sustatzaileak eginiko izapideen artean dago, orobat, **Aholkularitza Juridikoaren txosten juridikoa**. Lege-esparruaren eta oinarrizko araudiak sortutako arazoen gaineko azterketa zehatza egiten du txosten horrek. Organo horrek berak egin zuen aurreproiektuak **enpresaren gainean duen eraginari buruzko txostena**, Euskadiko Ekintzaileei eta Enpresa Txikiari Laguntzeko ekainaren 28ko 16/2012 Legearen 6. artikulua xedatutakoa betez. Gobernu Kontseiluak onartutako 2011-2013 Berrikuntza Publikoaren Planean (BPB) bada Jardunbide egokien Gida bat eta bertan administrazio-kargen definizio bat jasotzen da. Hain zuzen, definizio hori hartu zen oinarritzat aipatutako txosten hori egiteko. Txostenak ondorioztatzen du JTHeak izendatzeko prozesuan EAEko Administrazioak eta Tokiko Administrazioak esku hartzen dutela. Alde horretatik, "...eremu bat joan-etorri turistiko handikoa izendatzen bada,



eremu horretako txikizkako saltokietan irekitzeko ordutegi eta egunak askatasunez erabakitzeko araubidea aplikatuko da. Araubide horrek, gainera, ez luke administrazio-kargarik ezarriko; aitzitik, askatasunez aukeratzeko printzipioa ezarriko luke enpresentzako, lurralde-esparru jakin horietan. Gobernuari, dekretu bidez, merkataritzako ordutegiak arautzeko ahala ematea dela-eta, aurreproiektuak ez du administrazio-karga gehiagorik ezartzen egun indarrean den araubidean. Ikusi beharko da, nolahi ere, gaitze horren eskutik nola zehazten duen araudia Eusko Jaurlaritzak".

C) Prozedura irekitzea: entzunaldia eta partaidetza:

124. Azterketarekin hasteko, aurreproiektua **jendaurrean jartzeko** izapidea bete behar da (Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren Legearen 8.1. art.), hori baita ekimena gauzatu ondoren jarraitu beharreko prozedura zuzena. Izapide hori Merkataritzako zuzendariaren 2014ko maiatzaren 13ko ebazpenaren bidez jarri zen martxan (EHAA, 93. zk., maiatzaren 20koa), eta hogeitaz jarri zen aurreproiektua jendaurrean.
125. Jendaurrean jartzeko izapide horren barnean, UNIBAIL RODAMCO RETAIL SPAIN, SLU, sozietateak, Donostiako **GARBERA Merkataritza-Zentroko** jabeetako batek, alegazioak aurkeztu zituen, espedientean jasota geratu denez.
126. Sozietate horrek, lehenbizi, defendatzen du bidezkoa litzatekeela izendapena eragile gehiagok proposatu ahal izatea: alde batetik, autonomia-erkidegoek, eta, bestetik, "autonomia-erkidegoan edo dagokion udalerrian ordezkari handiena duten merkataritza-elkarteek; bai eta zenbait saltokiren titularrek ere (izan saltoki horiek banakakoak edo kolektiboak); hain zuzen, bereziak direlako edo bisitari ugari erakartzeko ahalmena dutelako, erosketak egiteko turismo arrazoiengatik JTHE izenda daitezkeen saltokien titularrek. Ordezkatzen dituzten interesengatik izan dezakete eragile horiek izendapenak proposatzeko eskumena, eta, izendapen horrek beren interes legitimo ukaezinetan izan dezakeen eraginagatik".
127. Bigarren alegazio bat ere egin zuen aipatutako sozietateak: horren arabera, estatuko arauan xedatutakotik ondorioztatzen da JTHE izendatzeko baldintzaren bat tarteko denean eta izendapena proposatzen denean, nahitaez izendatu beharko dela eremu hori JTHE. Ondoren, joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak izango lukeen inpaktuari buruzko txostenaren eskema GARBERA merkataritza-zentroaren kasuan aplikatzea, beren iritziz, legearen kontrakoa dela azaltzen du. Eta gehitzen du ebazpena epean ez emateak berekin ekarri beharko lukeela administrazio-isiltasunaren baiezkhoa.
128. Bidalitako espedienteak egiaztatzen duenez, **entzunaldia** oso zabala izan da.
129. Besteak beste, honako eragile hauei helarazi zaie testua: hiriko merkataritza-plataforma deritzonari (Gasteiz-on, BilbaoDendak eta Donosti-Shop); Euskomer-Euskal Merkataritza Federazioei (Merkataritza eta Zerbitzuetako Arabako Federazioa; CEOBI-Bizkaiko Merkataritzako Enpresa Konfederazioa, Gipuzkoako Merkatarien



Federazioa); EUSKALDENDAK-Euskadiko Merkatarari, Ostalaritza eta Zerbitzu Enpresen Elkartearen Konfederazioari; ASUPE-Euskadiko Supermerkatuen Konfederazioari; ANGED-Banaketako enpresa handien elkarte nazionalari; eta Merkataritza-Zentro eta -Parkeen Espainiako Elkarteari.

130. **Euskaldendak-Euskadiko Merkatarari, Ostalaritza eta Zerbitzu Enpresen Elkartearen Konfederazioak** alegazioen idatzi zabal bat aurkeztu zuen, eta, horrekin batera, hainbat agiri gehitu zituen bere iritzia babesteko informazio eta datu ugarirekin. Idatzi horretan azaldu zuen ez zegoela ados ekimenarekin, ondoren laburtutako ideiak eta arrazoiak direla-eta.
131. Idatziak hasieran dionez “interes orokorra da uztailaren 13ko 20/2012 Errege Lege-Dekretua Euskadin ez aplikatzea, arau horrek Euskadik merkataritza arloan dituen eskumenak inbaditzen dituelako”. Konfederazioak agirian ohartarazten du artikulua guztiak errekurritu dituela, zona turistikoaren aipamena izan ezik; eta, orobat, honako hau zehazten du: “gure autogobernua urratzen du eta, gainera, EAEko enpleguaren eta gizarte-kohesioaren kontra egiten du”. Alegazioen idatzian hainbat aldiz esaten du ekimenaren izapidetzea ez dela zuzena izan (falta diren txostenak zerrendatzen ditu), eta, horregatik bidezkoz jotzen du prozedura eteteko eskatzea, harik eta izapide eta txosten horiek osatu arte. Hala ere, desadostasunik handienak memoria ekonomikoak eta aurrez aipatutako eraginei buruzko txostenak sortuak dira (memoriak txosten hori du oinarri).
132. Konfederazioaren iritziz, txosten hori “... ez da batere zorrotza, zehaztugabea eta partziala delako eta ez direlako jasotzen azterlanaren aurreko planteamenduen merkataritza-fluxu ekonomikoari buruzko datuak. Txostena aztertuta, begien bistakoa da azterlanaren bultzadak eta ondorioen mamiak zer asmo duten: alde aurreko adierazpen politikoak justifikatzea, hain zuzen”. Alde teknikoan, erakunde horren iritziz, “...alderatu ezin diren sistema estatistikoak erabiltzen dituzten iturrietako aldagai ekonomikoak daude txostenaren oinarrian, eta jatorririk aipatu gabe eta alderatu gabe erabiltzen dira datuak”. Alde horretatik, konfederazioak nabarmendu duenez, “...txostenean aipatutako hirietako datuak ezin dira alderatu Gasteiz, Donostia edo Bilboko datuekin; izan ere, EAEko hiru hiriburuetan ez da hainbeste biztanle bizi eta haien alderdi turistikoa guztiz bestelakoa da aipatutako hirietakoarekin alderatuta”. Azterlanaren balio urria erakusten duen beste datuetako bat da turistek egindako gastuak izango lukeen hazkunderari buruzkoa. Era berean, ez da zehazten zer sektorek erakarriko luketen gastu hori, eta ez da bereizten saltokien merkataritza-formatua. Azterlanaren beste akats bat ere aipatzen dute: “irekitzeko askatasuna saltoki guztientzako dela hartzen du aintzat, ez baitu esaten 150 metro koadrotik beherako saltokiek jada badutela irekitzeko aukera, eta orain egiten ez badute, ez du esaten zer arrazoi egon daitekeen legea argitara eman ondoren irekitzeko; izan ere, lege berriak azalera hori baino handiagoa duten saltokiei eragiten die soilik”. Ondoren, hainbat adibide aipatzen ditu txostenaren zorrotzasunik eza frogatzeko, besteak beste, ordutegiak liberalizatuta turistek gaur egun batez beste egiten duten gastuari edo urteko merkataritza-gastuaren estimazioari buruzko datuen zehaztasun



falta; izan ere, ordutegiak liberalizatuta dituzten beste autonomia-erkidego batzuetan eginiko estimazioetan oinarritzen dira datu horiek.

133. Era berean, konfederazioaren idatziaren arabera “eszenatoki okerrak zehazten dira, datu partzialekin eta iturri jakinik aipatu gabe eta, hala ere eraginak negatiboak dira oro har (ingurunearen arabera salmentak gutxitzea eta enplegua galtzea)”. Zehatz eta zorrotz, konfederazioak auzitan jartzen ditu txostenean jasotako datuak, eta azterlana oinarri-oinarrizko hutsegite batetik abiatzen dela azpimarratzen du: legearen aldaketak, itxuraz, “bestelako egoera bat ekarriko du eta JTHEtan kokatutako saltokiek askatasuna izango dute zer ordutegitan eta egunetan zabaldu erabakitzeke”, baina kontua da “EAEn saltokiek izan badutela, inolako aldaketaren beharrik gabe, zer ordutegitan eta egunetan zabaldu nahi duten erabakitzeke erabateko askatasuna, eta, hala ere, sektoreak, askatasunez eta bere borondatez, erabaki duela askatasun hori ez erabiltzea. Hori dela eta, erreferentzia hori ez da zuzena”.
134. Eta, era berean, azpimarratzen du zenbait aldagai ez direla kontuan hartu; esate baterako, neurriak ingurumenaren iraunkortasunean izango duen eragina (energia-kontsumoa eta ibilgailu pribatuaren erabilera handitzea). Aldiz, zuzenbide konparatuko beste esperientzia batzuetan, bai, aldagai horiek kontuan hartu izan dira; Alemanian, adibidez, liberalizazioaren aldean guztiz bestelako parametroak dituzte oinarrian.
135. Zenbat enplegu sortuko den aztergai dela, Euskaldendak konfederazioak dio ez dela formularik azaltzen, eta, ohartarazten du ez dagoela garbi, egiaz, zer bultzatuko duen aurreproiektuak: lanaldiak birbanatzea (enplegu bera ordutegi zabalagoekin) edo astelehenetik igandera arteko merkataritzako lanaldiak sustatzea (eta horrek lana eta familia uztartzeko eskubidea urratuko luke). Eta berriro nabarmentzen du kontuan hartu beharko lirakeela liberalizazioaren eta ordutegiak zabaltzearen beste ondorio batzuk, aintzat hartu ez direnak (hala nola asteen beste egun batez irekitzeak ekarriko lukeen energia-kontsumoa; eta portaera horri loturik, hidrokarburoen kontsumo handiagoa, CO₂ isurketak eta bide-sarea mantentzeko gastua).
136. Bidalitako testuaren artikuluen eduki zehatza aztertzen du idatziak amaieran. Eta beste testu alternatibo bat aurreratzen du, JTHEak izendatzeko arrazoiak eta irizpideak zehazteko eta objektibatzeke.
137. Merkataritzako ordutegiei dagokienez, konfederazioaren ustez gaiak “interes eta kezka publiko nabarmena sortzen du, eta, beraz, Eusko Legebiltzarrak hartu beharko luke bere gain ordutegien erregulazioa, horrek aldaketa nabarmena ekarriko lukeelako euskal gizartearen eremuan. Botereak banatze aldera, desiragarria litzateke lege horren garapena botere legegilearen esku egotea”.



138. **Merkataritza Zentro eta Parkeen Espainiako Elkarteak (AECC)**, kritikatu egiten du ekimena, baina kasu honetan, merkataritzako ordutegien liberalizazioan areago joan beharko lukeela uste duelako.
139. Elkarte horrek —EKren 38. artikulua aipatuz—, gogorarazten du hasiera-hasieratik babestu izan duela “gure gizartean enpresa- eta merkataritza-askatasunaren printzipioa ezartzea”, eta, alde horretatik, printzipio horren zutabe jotzen ditu honakoak: “merkataritzako saltokiak jendeari begira zabaltzeko ordutegien askatasuna eta merkatu librearen eta lehia askearen defentsa”. AECCren iritziz, arauak aldarrikatzen duen merkataritzako ordutegien liberalizazioak parekotasun operatiborako aukera sortuko luke txikizkako merkataritzan eta, alde horretatik, “irtenbide bidezkoena eskaintzen du, hala kontsumitzaileentzat nola merkatarientzat”. Hori dela eta, elkarte horren ustez “Eusko Jaurlaritzak lurralde osorako ezarri beharko luke ordutegien liberalizazioa, ezabatu egin beharko lituzke egun dauden oztopoak eta eremu batzuk joan-etorri turistiko handiko izendatzearen ondorioz sortuko lirakeenak (gainerakoek ordutegi orokorrari loturik jarraitu beharko lukete eta), modu horretara merkataritza-espazioa haztea eta, horren eskutik, enpleguaren sorrera sustatzeko”. Alegazioen idatzia osorik aintzat hartu ezean, laugarren alegazioaren arrazoibideak aurreproiektuan jasotzeko proposatzen du Merkataritza Zentro eta Parkeen Espainiako Elkarteak.
140. Entzunaldiaren izapide horretan, **Euskadiko Erakustazokek** ere izan dute parte hartzeko aukera (FICOBA-Fundazioa eta BEC-Bilbao Exhibition Center), baina ez dute beren iritzirik eman.
141. Prozedura horretara deitu zaie, halaber, **Arabako Merkataritza eta Industri Ganberari; Bilboko Merkataritza, Industria eta Itsasketa-Etxeari eta Gipuzkoako Merkataritza eta Industria Bazkudeari**. Ez dago jasota inolako alegaziorik egin dutenik. Nolanahi ere, Euskadiko Kontsumoko Kontsulta Batzordearen bileran adierazi dute eragile horiek aurreproiektuari buruz zer iritziz duten. Aurrerago aztertuko dugu iritziz hori.
142. Entzunaldi fasean, idatzi bakarrean jaso dira UGT, LAB, ELA eta CCOO sindikatuek aurreproiektuari eginiko alegazioak: **Euskadiko UGTko** Merkataritza, Ostalaritza-Turismo eta Jolas-jardueren Federazioko Idazkaritza Nagusiak, **LAB sindikatuko** zerbitzu pribatuen arloko arduradunak, **ELA sindikatuko** zerbitzuetako idazkari nagusiak eta **Euskadiko CCOO** sindikatuko Fecoht-eko idazkari nagusiak izenpetu zuten idatzia.
143. Idatziaren hasieran, alde aurretiko gai bat aipatzen dute: 20/2012 Errege Lege-Dekretuak, haien iritziz, “funts tekniko eta ekonomikorik gabeko irizpide ideologikoen bultzada du eta merkataritza arloko gaur egungo erregulazio-esparrua suntsi dezake”. Sindikatu horien ustez, gaur egungo araudiak nahikoa tarte ematen die saltokiei ateak irekita izateko eta gure autonomia-erkidegoko edozein eremutako merkataritza-eskariari erantzuteko. Hala bermatzen dute “merkatarien nahiz kontsumitzaileen elkarteek, eta, beraz,



joan-etorri turistiko handiko eremuena bide maltzurra izan daiteke, turismoaren eskakizunei eta kontsumitzaileen beharrei erantzun ordez, azalera handien eskakizunei erantzuteko, modu horretara haien eragin-eremuan arauak ezartzeko eta igande eta jaiegunetan merkataritzako ordutegiak erabat liberalizatzeko. Horrek, bistan da, kale egingo lioke txikizkako saltokien lehiakortasunari”. Sindikatuen iritziz, proiektuaren “ahalegina da gure gizarte- eta kontsumo-eredua aldatzea eta, horren ordez, soilik merkataritza-kate handiei mesede egiten dien beste bat ezartzea, saltoki txiki eta ertainak nabarmen kaltetuz eta desagertzera behartuz”; eta, azkenean gauzatzen bada, “okertu egingo liriateke merkataritzako langileen lan-baldintzak eta urratu egingo litzateke, kasurik gehienetan, sektoreko langileek lana eta familia uztartzeko duten eskubidea”. Sindikatu horien ustez, azkenik, “Lege Proiektuaren arabera udalerrriak joan-etorri turistiko handiko eremutat hartzeko baldintzak modu oso generikoan ematen dira eta, horrenbestez, azken erabakia ez da hartzen araudi jakin batean oinarrituta. Interpretaziorako aukera erabatekoa da eta, beraz, horrekin bide ematen zaie erabaki arbitrario eta bidegabeei”.

144. **Bizkaiko Merkataritzako Enpresari Konfederazioak (CECOBI)** testuan jasotzen den joan-etorri turistiko handiko eremuen (JTHE) izendapena erregulatzeko beste alternatiba bat proposatzen du. Hauek dira idazketa horren proposamenaren oinarriak: 7/1994 Legeari erantsitako lehen xedapen gehigarrian aurreikusitako prozedura (hau da, Udalak, bere proposamenean, “lurraldean eta autonomia-erkidegoan ordezkaritza handiena duen enpresa-antolakundeak egindako txostena aurkeztu beharko du, edo eskatu izana egiaztatu beharko du”); sailburuordetza eskudunak emandako ebazpenaren edukia (sailburuordeak, ebazpenean, izendapena zer alditarako eta zonaldearako den zehaztu beharko du, eta, horrez gain, “izendatutako eremu bakoitzean irekitzeko zer ordutegi izango den eta zer merkataritza-jarduerari eragingo dion”); eta izendapenen aldi baterako izaera berrestea, eta alde horretatik, aurreikuspena da “bost urtean behin sailburuordetzak eskaria egin duten JTHE-en izendapena berrikustea. Joan-etorri turistiko handiko eremu izendatzeko arrazoiak desagertuko balira, sailburuordetzak bertan behera utzi ahal izango du izendapena, aldez aurretik udal interesdunari entzun ondoren”.
145. Espedienteak bermatzen du, orobat, ekimena **Confebaski** helarazi zitzaiola, baina ez dago jasota inolako oharrik egin duenik.
146. Prozedurara dei egin zaie, halaber, kontsumitzaileen elkarteei: **EHKB-Euskal Herriko Kontsumitzaileen Batasunari, EKA-Euskal Herriko Kontsumitzaileen Antolaketa eta EKE-Euskadiko Kontsumitzaileen Elkargoari**. Ez dago jasota inolako alegaziorik egin dutenik, baina Euskadiko Kontsumoko Kontsulta Batzordeko idazkaritzak ziurtagiri bat helarazi zuen, aurreproiektuaren aldeko iritzia emateko. Eta aurrez aipatutako kontsumitzaileen elkarteek Euskadiko Merkataritzako Kontsulta Batzordean ez ezik, Kontsumoko Kontsulta Batzordean ere hartzen dute parte.
147. Espedientean jasorik dago **Euskadiko Merkataritzako Kontsulta Batzordean** 2014ko ekainaren 18an eginiko bileraren aktaren kopia. Aurreproiektua izan zuten aztergai



bilera hartan eta EAEko Administrazio Orokorreko ordezkariak gain (merkataritza, turismo, lan eta kontsumo sektoreetakoak), honako erakunde hauek egon ziren ordezkaturak: hiru lurraldeetako foru aldundiak; EUDEL; Arabako Merkataritza Federazioa; Cecobi, Bizkaiko Merkataritzako Enpresa Konfederazioa; Bizkaidendak, Bizkaiko Merkataritza, Ostalaritza eta Zerbitzu Enpresen Elkartearen Federazioa; Dendaratean, Gipuzkoako merkataritza, ostalari, zerbitzu enpresa eta autonomo elkartearen bilkura; Eroski, S.Coop, EAEko banaketa-enpresa handien ordezkari gisa: Arabako eta Gipuzkoako Merkataritza Ganberak; Gasteiz-On Plataforma; BilbaoDendak Plataforma; EKA Kontsumitzaileen Elkarteak; ELA-STV, LAB, Euskadiko UGT eta Euskadiko CC.OO sindikatuak; Ikusmer, Euskadiko Merkataritza Banaketaren Behatokia; Lehiaren euskal Agintaritza; Orkestra-Lehiakortasunerako Euskal Institutua; Euskalit, Kalitatearen Kudeaketarako Euskal Fundazioa eta Innobasque, Berrikuntzaren Euskal Agentzia.

148. Bilera horretako aktaren ondorioa da entzunaldi-fasean idatzizko alegazioak egin dituzten erakundeen ordezkariak, funtsean, berriro egin zituztela alegazioetan aurkeztutako arrazoibide eta iritzia.
149. Alegaziorik aurkeztu ez zuten erakundeen artean, **EKA Kontsumitzaileen Federazioak** berretsi egin zuen aldaketaren aurkako jarrera. Entitate horretako ordezkariak azaldu zuten, “Kontsumitzaileen Elkarteak behin baino gehiagotan agertu izan dira ordutegien askatasunaren aurka”. Ekimenaren aurka azaldu zen **Dendaratean** elkartearen ordezkaria ere. Haren iritziz, “diru-gastua zonalde batzuetatik bestera lekualdatzea ekarriko du legeak, beti saltoki txikietatik handietara, eta dentsitate txikiko eremuetatik zentro handietara”, eta alde horretatik, bi ondorio atera daitezke: “Bat, enpresa handiek etekin handiagoa aterako dutela saltoki txikien aldean eta, bestea, merkataritza-zentro handiek, eskualdeetako udalerriri nagusiek eta hirien erdiguneei abantaila izango dutela, dentsitate txikiko zonen kaltetan”.
150. EUDEL-en izenean Merkataritzako Aholku Batzordearen bilerara joan zen kideetako batek, **Bilboko Udaleko** ordezkariak, udalean eta hirian dagoen kezka azaldu zuen bere esku-hartzean, “auzoetako merkataritzak bizirik eta indarberritzen jarrai dezan, modu horretara hiriak egungo egoera berrira moldatzeko aukera izateko”. Hala adierazi zuen, ondorio modura: “Bilboko Udala ez da ordutegiak erabat liberalizatzearen aldekoa, baina bai gai horrek eragindako sektoreekin hausnarketa egitearen eta akordioak lortzen saiatzearen aldekoa, urtean 8 jaiegunetan irekitzeko eskubidea erabili nahi duten saltokiei horretarako aukera izan dezaten, kontsumo handiagoko eta txikiagoko fluxuetara egokituz”.
151. **BilbaoDendak** elkartearen ordezkariak (Bilbon diharduten zonako 12 elkarte, Erriberako Merkaturia eta Corte Inglés, Zubiarte eta Bidarte merkataritza-zentroak biltzen dituen elkarte horrek) jarrera argia adierazi zuen “enpresari banakako erabakiak errespetatzeko, irekitzeko nahiz itzeko, betiere indarrean den legearen esparruaren barnean”; eta berretsi zuen beharrezkoa dela tartean diren sektore guztien arteko negoziazioa eta



oreka “jaiegunetan saltokiak inolako bereizketarik egin gabe ez irekitzeko, eta, horren orde, ordutegiak malgutzeko formulak bilatzeko eta egungo enpleguei eusteko”.

152. **Bilboko Merkataritza Ganberako** ordezkariak Lehiaren Euskal Agintaritzako ordezkariaren iritzi bera adierazi zuen eta hala nabarmendu zuen: “saltoki txikien sektorea ere existitzen da zona turistikoetan (...) eta, kasu jakin batzuetan, Bilboko merkatarien elkarteek eskatu izan dute ingurune turistikoaren izendapena”. Ondoren azpimarratu zuen zer alde dauden estatuko araudiaren eta aurkeztutako autonomia-erkidegoko araudiaren artean: estatuko araudian indarrean den ordutegien erabateko liberalizazioa mugatzen saiatzen da erkidegokoa.
153. Azkenik, espedientean jasotzen denez, **Euskadiko Turismoko Aholku Batzordeak** ere parte hartu zuen prozesuan eta aurreproiektuaren aldeko iritzia eman zuen.
154. Erakunde batzuek eta besteek entzunaldi eta jendaurreko izapidean emandako iritzien gaineko balorazioa “Bigarren memoria” izenburuko dokumentu baten bidez baloratu eta jaso dira espedientean, modu honetara.
155. Ez dira onartu Unibail Rodamco Retail Spain, SLU, GARBERA merkataritza-zentroko jabekideetako baten alegazioak “horien oinarrian sektore guztirako ordutegi-askatasun ahalik eta handiena lortzea baitago, eta organo sustatzaileak ez du bat egiten asmo horrekin”. Onartu egin da isiltasunak baiezkua adierazteko iradokizuna, izendapena epean ebazten ez den kasuetarako (prozeduran parte hartu duten beste bi eragilek ere eskatu dute aldaketa hori egitea).
156. Ezetsi egin dira Euskaldendak-Euskadiko Merkataritza, Ostalaritza eta Zerbitzu Enpresen Elkarten Konfederazioak eginiko alegazioak. Ekimena sustatu duen sailaren iritziz, izapidetze-prozesuko ez-egiteei buruzko oharra eta arrazoibideak ezin dira aintzat hartu, “prozesu horrek aurrez ezarritako faseak eta denborak dituelako eta entzunaldiaren izapidean parte hartzeko aukera ematen zaien erakundeek une jakin batzuetan esku hartzen dutelako eta ez besteetan”. “Memoria ekonomikoa eta memoria horren oinarrian dagoen inpaktu ekonomikoa txostena auzitan jartzeari” buruz, erakunde sustatzaileak uste du jarrera edo iritzi hori izendapenaren ondorioak baino lehenagokoa dela, eta, beraz, ez du bat egiten iritzi horrekin. Ildo berean, “zonalde bat joan-etorri turistiko handiko eremu izendatzeko kontuan hartu beharreko irizpideak” testuan sartzeko iradokizunei dagokienez, organo sustatzailearen ustez “irizpide horiek, jardunean, nabarmen mugatuko lukete proposamenak onartzeko aukera, eta, beraz, ez du bat egiten irizpide horiekin”. Eusko Jaurlaritza merkataritzako ordutegien arloan arauzko xedapenak emateko gaitzeari buruz, organo sustatzaileak beste iritzi bat du alegazioa aurkeztu duen erakundearen aldean: “Gaitze horrek aukera emango du arlo horretan izan daitezkeen aldaketak arinago izapidetzeko eta, modu horretara, etorkizuneko egoerei azkarrago erantzuteko”.



157. Sindikatuek adierazi zuten aurreproiektua, gauzatuz gero, "ordutegien erabateko liberalizazioaren atariko urratsa", izango zela, eta, horregatik, aurreproiektua bertan behera uzteko eskatu zuten beren alegazioetan. Organo sustatzaileak, ordea, ez du onartu sindikatuen eskakizuna, "arrazoibide horiek ez direlako egiazkoak".
158. AECC-Merkataritza Zentro eta Parkeen Espainiako Elkarteak eginiko alegazioei dagokienez, hala zehaztu du organo sustatzaileak: "Izendapenaren aldeko iritzia du elkarte horrek, eta, eskabidea egiteko ezarritako baldintzaren bat betetzen duten udalerrri guztietara nahitaez hedatzea nahi du izendapen hori. Eta horietara ez ezik, baita esparru funtzional bereko udalerrri guztietara ere (EAEko Ekonomi-Jardueretarako lurzoru publikoa eta merkataritza-ekipamenduak sortzeko Lurralde Plan Sektorialak zehaztutakoari jarraituz)". Organo sustatzaileak ez du onartu planteamendu hori, "ordutegien erabateko liberalizazioa duelako xede eta, aldiz, izapidetzen ari den lege-aldaketak ez duelako bat egiten asmo horrekin, eta ez duelako helburu hori".
159. Bizkaiko Merkataritzako Enpresari Konfederazioak (CECOBI) idatzitako testuan zenbait aldaketa egiteko egindako proposamena dela-eta, onartu egin da horietako bat: proposamenarekin batera lurralde jakin horretan eta autonomia-erkidegoan ordezkari handiena duen enpresa-erakundeak emandako txosten bat aurkezteko eskabidea, hain zuzen. Hala ere, honako zehaztapen hau egin du organo sustatzaileak: "berariazko onespina eskatuko da, bai, baina izendapenaren eskabidea egin duen udalerrian merkataritza-banaketaaren sektorean diharduen enpresa-erakunderen batena". Era berean, onartu egin da beste alegazio hau ere: "Merkataritza arloan eskumena duen sailburuordetzak aukera izango du izendapenaren aldia eta izendapen bakoitzak eragina izango duen zona edo zonak zehazteko, baina ez irekitzeko ordutegiak eta merkataritza-jarduera motak". Izendapena bost urtean behin berrikusi behar izateari buruzko proposamena ere ez du onartu organo sustatzaileak, uste baitu eskabide horrek ez duela landutako testua hobetzen.
160. Aurreproiektuak **eragindako beste administrazio batzuen parte-hartzeari** buruz (XOEPLren 9. artikulua), EUDELe telefonoz dei egin zuen, Batzorde Eragileak 2014ko ekainaren 19an eginiko saioan aurreproiektuari eginiko alegazioak berrestea erabaki zuela jakinarazteko. Laburbilduz, joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenaren erregulazioa hiru alderditan aldatzea eskatu zuen EUDELe alegazio horietan.
161. Proposatu zuen, lehenik eta behin, xedapen gehigarriaren 1 ataleko c) paragrafoa aldatzea, edukia "xehetasun handiagoz emateko" eta honako aldaketa hauek iradoki zituen: "c) Muga-guneen eragin-eremuak izatea edo haien ondoan egotea edo mugako hiriak izatea.". Bigarrenik, izendapena erabaki aurretik Merkataritzako Aholku Batzordearen eta Turismoko Aholku Batzordearen iritzia nahitaez entzun beharri buruz, EUDELen iritzia da, organo horien araubidea eta dituzten eginkizunak kontuan hartuta, ez dela beharrezkoa aipatutako organo horiei entzutea joan-etorri turistiko handiko eremuak izendatzeko eskabideei loturiko prozeduretan, betiere "organo horien bileretan



izendapenei buruz emandako ebazpenen berri jakinarazteko beharrari kalterik egin gabe”. Azkenik, EUDELe proposatu zuen isiltasunak baiezkoa adieraztea (eta ez ezezkoa aurreproiektuan jasota dagoen moduan), administrazio-isiltasunaren legeko araubideari jarraituz.

162. Isiltasunak baiezkoa adierazteari buruz eginiko proposamena salbu, gainerakoak ezetsi egin dira; aurrenekoa, gaur egungo testuak berez nahiko zehaztapen baduela uste duelako organo sustatzaileak, eta bigarrena, “izendapen bakoitzaren garrantzia aintzat harturik, deklarazioak ez diolako soilik eskatzaileari eragiten”; hori dela eta, komenigarritzat jotzen du “bi organoei entzutea”.

D) Nahitaezko txostenak:

163. Hasieran adierazitakoaren haritik, organo jakin batzuek gai edo sektorean duten kualifikazioaren arabera esku hartzea arauz aurrezartzeari dagokionez, aurrezartze hori proiektatutako erregulazioan arrazionaltasuna ziurtatzera bideratuta dago (izan ere, organo bakoitzak bere “esparruan” duen iritzia kualifikazio espezifikoko bat du). Hori dela eta, entzunaldi eta jendaurrean jartzeko izapideetan bezala, prozedurako fase hori ebaluatzeko, Batzordeak organo bakoitzak esandakoa hartu behar du kontuan, ekimenaren sustatzaileak txostenen edukia ezagutu ostean egindakoarekin batera.
164. **Emakunde-Emakumearen Euskal Institutuak**, aurreproiektuari buruzko bere iritzia galdetuta, argitu du generoaren araberako inaktuaren txostenik egin beharrik ez dagoela aurreproiektua aurrera ateratzeko, aldaketak ez duelako garrantzirik emakume eta gizonen egoerari dagokionean. Zehazki, genero-eraginaren aurreko ebaluazioa gauzatzeari buruzko jarraibideak onartzeko eta gizonen eta emakumeen arteko desberdintasunak ekidin eta berdintasuna sustatzeko neurriak hartzeko jarraibideen artean lehena (2.1 d idatz-zatia) aplikatu behar zaio aurreproiektuari. Gobernu Kontseiluak 2012ko abuztuaren 21ean onartu zituen aipatutako jarraibide horiek.
165. Kultura, Hezkuntza eta Hizkuntza Politika Sailaren **Herri Administrazioetako Hizkuntza Normalizatzeko Zuzendaritzak** txostena eman du, abuztuaren 31ko 128/2007 Dekretuak, xedapen orokorrak egiteko prozeduraren barruan Kultura Sailak txostenak bideratzeko bete behar duen araudia ezartzen duenak, ezarritakoaren arabera. Txosten horrek, estatuan eta EAEn merkataritza-jardueraren erregulazioan duten arauak aztertzen ditu hasieran, eta, ondoren, Merkataritza-jarduerari buruzko maiatzaren 27ko 7/1994 Legeak euskarari ematen dion trataera jorratzen du, eta nabarmentzen du legeak ez duela inolako araubiderik jasotzen euskararen erabilerari dagokionean. Era berean, oroitarazten du 6/2003 Legea, abenduaren 22koa, Kontsumitzaileen eta Erabiltzaileen Estatutuarena onartu zela gerora, eta lege horren VI. kapituluaren II.



tituluan kontsumitzaileen hizkuntza-eskubideak jasotzen direla. Hori dela eta, organo sustatzaileari eskatzen dio azter dezala 7/1994 Legearen 49. artikuluan beste paragrafo bat sartzea, aipatutako 6/2003 Legearen 42. artikulua eredutzat hartuta. Paragrafo horren testua ere aurreratu du zuzendaritzak: “Halaber, Eusko Jaurlaritzak kontsumitzaile eta erabiltzaileei ondasun eta zerbitzuak eskaintzen dizkieten merkataritza jardueren eremuan euskara erabil dadin sustatzeko egoki ikusten dituen neurriak hartu eta beharrezko bitartekoak jarriko dira eskura”.

166. Proposamen horren ondorioz, xedapen bat gehitu da aurreproiektuan, eta aurreikuspen horrek aldatu egiten du 7/94 Legearen 49 artikulua, “merkataritza-jarduera diharduten eragile zuzenen artean euskararen erabilerari bultzada ematea jasotzeko”.
167. **Lehiaren Euskal Agintaritzak**, 2014ko ekainaren 17ko bilkuran, onespena eman zion aurreproiektuari buruz landutako txostenari, Lehiaren Euskal Agintaritzari buruzko otsailaren 2ko 1/2012 Legean xedatutakoa betez. Txosten horretan nabarmentzen da JTHeak izendatzeko prozesuan bi hauek direla funtsezko eragileak: proposamenak bultzatzen dituzten udalak eta merkataritza arloan eskumena izan eta proposamen horiek ebatzi behar dituen sailburuordetza. Biek dute interes orokorra babesteko eginbeharra eta, horrenbestez, batzuen eta besteen interesak haztatu behar dituzte (era guztietako merkatarienak, langileenak, kontsumitzaileenak eta turismoarekin lotura duten negozioenak), eta, horretarako, araudiak babestutako lehia askeko baldintzak bermatzea hartu behar dute aintzat.
168. Ezin da, organo sustatzailearen arabera, “Legean onartutakoak baino murrizketa handiagorik egin”. Lehia ondasun juridiko bat da eta babesa merezi duten gainerako ondasunekin haztatu behar da. Hala, lehia mugatzea ekar dezaketen egoerak sor daitezke horren ondorioz. Aldi berean, ordea, nahitaezkoa da egiaztatzea mugatze hori justifikatuko duen beharren bat dagoela, behar hori lortu nahi den helburuaren neurrikoa dela eta ez dela baztertzaila.
169. Ondoren, “ekonomia arloko oharrak eta arazoibideak” azaltzen ditu txostenak, eta, lehenik eta behin, lehiaren ikuspuntutik merkataritza-erregulazioak zer ondorio izango dituen hartzen du ardatz.
170. Merkataritzako ordutegien murrizketen ondorioei dagokienez, oroitu behar da Lehiaren Euskal Agintaritzak behin eta berriz adierazi duela merkataritza-ordutegien askatasunaren alde dagoela, Legeari jarraituz. Abantaila asko dituela azaldu du: herritarrek eta enpresek aukeratzeko ahalmen handiagoa dute, lanpostu-kopuruak gora egiten du, emaitza ekonomikoak hobetu egiten dira, eta azken finean, gizarte-ongizateak hobera egiten du. Iritzi hori berresteko hainbat datu ere ematen ditu aipatutako organoak.



171. Araudian aldaketak egiten direnean eskariaren ezaugarrietan kontuan hartu behar diren aldaketak nabarmentzen ditu ondoren txostenak, eta bereziki merkataritza elektronikoa aztertzen du. Ezarritako ordutegietan saltokietara joan ezin dutenek erabiltzen dute, hein batean, *on line* merkataritza, eta, horrenbestez, betiko merkataritzan ezarritako mugen ondorioz arriskua dago beste bide berri horietara lerratzeko eskaria. Hori berresteko, azken urteotan internet bidez eginiko salerosketa guztien gorakada adierazten duten datuak gehitzen ditu txostenak. Testuinguru horretan, txostenak berriro azpimarratzen du merkataritza-ordutegiaren malgutasuna oinarritzko faktorea dela kontsumitzaileen beharretara egokitzeko.
172. Joan-etorri turistiko handiko eremuen helburua aintzat hartuta, berriro nabarmentzen da izendapenak ezabatu egingo lukeela gaur egungo arau murriztaileen ondorioz sortzen den bazterketa. Txostenak beste hau ere esaten du “JTHeak lagungarri dira eremu horietan dauden udalerrietako turismo-lehiakortasuna handitzeko”.
173. Ondoren, JTHe izendapenak ekar ditzakeen inpaktuei buruzko txostena aztertzen du (ekimenaren oinarrian dago txosten hori), lehiaren ikuspegitik. Alde horretatik, adierazten du, inpaktuari buruzko txosten horretan planteatutako eszenatokitik azterlanaren datuak oinarritzat hartuta, JTHe-en izendapenak EAEko merkataritza-gastua areagotzea eta enplegatutako pertsonen kopuru gordina handitzea eragingo lukeela (ordutegiaren liberalizazioaren harira beste autonomia-erkidego batzuetan izandako esperientziei buruz azterlanean jasotzen diren datuak nabarmentzen ditu txostenak). Azterlan horretan jasotako datu garrantzitsuak gorabehera, honako hau iradokitzen du txostenak: “Administrazioak interes guztiak hartu beharko litzuzke kontuan, erabakia hartu aurretik: merkatarien interesak, interes orokorra osatzen duten gainerako elementuekiko berdintasunean, enplegua, sustapen ekonomikoa eta turismo-eskaintza ahalik gehien handitze aldera; eta azken batean, kontsumitzaile eta erabiltzaileen interesak.”.
174. Lehiaren Euskal Agintaritzaren txostenak Bilboko egoera ere aztertzen du. Legezko baldintzak betetzen dituen aldetik, JTHe-tzat hartu beharko litzatekeen hamalau hirietako bat da Bilbo.
175. Azterketa ekonomikotik ondorio hauek ateratzen ditu Lehiaren Euskal Agintaritzak: JTHeak izendatzeko aukera lehiakortasunaren aldeko neurria da, eragile bakoitzak bere merkataritza-politika erabakitzeko duen askatasuna sustatzen duelako eta merkataritza-eskaintza eskariaren beharrianetara egokitzeko aukera ematen duelako; merkataritzako ordutegiaren araudia modu murriztailean interpretatzeak eragina izango luke, EAEko turismo-lehiakortasunean, erosketetako turismoa elementu eragilea izan daitekeelako (ordutegi aldetik zenbat eta erraztasun handiagoak eman, orduan eta gastu handiagoa egingo dute turistek); merkataritzaren gaur egungo egoerak erakusten du saltoki txikiak babesteko politikak ez dituela esperotako emaitzak eman,



baina, aldiz, modu nabarmenean murriztu duela enpresa-eredu jakin batzuen merkataritza-politikak ezartzeko askatasuna.

176. Lehiaren Euskal Agintaritzaren txostenak bi ondorio jasotzen ditu amaieran: i) ikuspegi ekonomikotik, “beharrezkoa da Lege honetan eta berau garatzeko xedapenetan eredu arauemaile jakin bat ezartzea, eta, horren bidez, legezko mugen barnean betiere, merkatuan lehia erraztea, modu horretara. sistema horren eskutik merkatariek, kontsumitzaileek eta, oro har, gizarte osoak onurak eskura ditzaten”; ii) aurreko ondorioaren hari beretik, “proposamena aldatu egin beharko litzateke, eta Udalek JTHE izendatzeko eskaera egiten dutelarik, administrazioaren isiltasunak baiezkoa adierazi beharko luke”.
177. Organo sustatzaileak batez ere arrazoibide juridikoei erantzuten die, eta isiltasunak baiezkoa adierazteko proposamena onartu izanaren arrazoiak eta ebazteko epea hilabetez luzatzeko erabakiaren arrazoiak ematen ditu. Organo horrek desadostasuna agertu du Merkataritza Jardueraren 7/1994 Legea bigarrenez aldatzeko 7/2008 Legearen azken xedapenetan lehenaren babesean merkataritzako ordutegiak arau bidez erregulatzeko aukera dela eta ez dela, kontuan hartuta azken xedapen horrek hitzez hitz zer dioen.
178. **Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordeak** (EGAB) lege-aurreproiektuari buruz zer iritzia duen adierazi du urriaren 3ko 12/14 ebazpenaren bidez. Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen maiatzaren 17ko 8/2012 Legearen 3.1.1) artikuluan xedatutakoari jarraituz eman du EGABek ebazpen hori.
179. Aurreproiektuaren edukiaren azalpena jasotzen du ebazpenak, bai eta merkataritzako ordutegietan eta zehazki joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenean aplikatzekoa den estatuko nahiz autonomia-erkidegoko lege- eta arau-esparruaren deskribapena ere.
180. Ohar bakarra egin du EGABek: “Eusko Jaurilaritzak arlo hori arautzeari kalterik egin gabe, uste dugu ez dela egokia saltokien ordutegiak eta irekitzeko egunak areago liberalizatzea, eztabaidagarria delako neurri horrek kontsumoan eta enpleguaren sorreran izan dezakeen eragin positiboa”. Hori dela eta, proposatutako lege-testua erretiratzeko eskatzen du EGABek.
181. Bidalitako espedientean ez dago jasota EGABen txostenaren gaineko balorazioa.

E) Eragin ekonomikoa:

182. Aztergai dugun aurreproiektuaren kasuan, alderdi hori zuzen ebaluatu da.
183. Hasteko eta behin, arestian adierazi dugunez, organo sustatzaileak egindako memoria ekonomikoaren arabera, ekimenak, bere horretan, “ez du eduki ekonomikorik”, ez baitu inolako eraginik Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren aurrekontuetan, eta



halaxe berresten du Ekonomia eta Araudiaren Kontrolerako Bulegoak. Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren barneko ekonomiaren kontrola eta kontabilitatea garatzen dituen urriaren 31ko 464/1995 Dekretuaren 41.2 artikularekin bat etorriz egiaztatu du Kontrol Ekonomikoko Bulegoak ekimenak ez duela eraginik aurrekontuetan.

184. Besterik da aurreikusitako erregulazioa aplikatzeak ekonomia orokorrean eragin dezakeen kostuaren ebaluazioa, hori ere nahitaez aintzat hartu beharrekoa. Zaila da kostu hori baloratzea, baina irizpenean behin baino gehiagotan aipatu dugunez, hainbat dokumentutan aztertu da balizko kostu hori: “Joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapenak izan dezakeen eraginari buruzko txostena” agirian eta memoria ekonomikoan (txosten horren edukiaren zati bat adierazten du memoriak), bai eta entzunaldi eta jendaurreko fasean bi dokumentu horiei buruz hainbat eragilek egin dituzten alegazioetan eta adierazitako iritzietan ere. Funtsean txostenaren edukiaren kontrakoak izan dira iritzi horiek eta, zenbaitetan, oso kritikoak. Laburturik jaso ditugu iritzi horiek, bai eta Lehiaren Euskal Agintaritzak egindako balorazioa ere.

F) Prozeduraren amaierako balorazioa:

185. Aurreproiektua lantzeko prozesua azterturik, ondoriozta dezakegu, lehenik eta behin, ekimena sustatu duen organoan gauzatutako hasierako fasea XOEPLAN horretarako ezarritako jarraibideen arabera burutu dela eta fase horretako helburuak bete direla.
186. Fase horretan landutako agiriek adierazten dute zein den ekimenaren oinarrizko ideia: oinarrizko araudian jasotzen den joan-etorri turistiko handiko eremuak erregulatzeko eta araubide hori premisatzat onartzea. Horrenbestez, aurreproiektuari buruzko gogoetaren muina da erabaki horrek EAEko merkataritza-sektorean, ekonomia orokorrean eta gizartean izan ditzakeen ondorioak aztertzea. Inpaktuak aztertzen dituen txostenak eta memoria ekonomikoak, jasota geratu denez, behar besteko xehetasunez aztertzen dituzte ondorio horiek.
187. Zeharka, fase honetan aztertzen dira, orobat, Eusko Jaurlaritzak merkataritzako ordutegiak arautzeko ahala eskuratzeak zer ondorio izango dituen (batez ere legearen ikuspegitik), hori baita ekimenaren beste edukia. Aurrerago argitzen denez, Jaurlaritza horretarako gaitzearen helburua da arlo horretan sor daitezkeen aldaketak arintasun handiagoz ezarri ahal izatea.
188. Espedientearen arabera alderdi ekonomikoari buruz egin den balorazioa, alderdi horrek sortu dituen balorazioak gorabehera, egokia da, XOEPLAN xedatutakoaren argitan.
189. Aurretiko izapideei dagokienez, jendaurrean jarri da aurreproiektua, sektoreko eragileei entzun zaie eta haien parte-hartzea izan da, eta, alde horretatik,



Batzordearen doktrinari jarraituz, organo sustatzaileak oso garrantzitsutzat jo ditu izapide horietan jasotako ekarpenak: etorkizuneko erregulazioaren eraginpean jardungo duten eragileen proposamenak zergatik onartzen diren (horrek edukian ekarriko duen aldaketarekin) edo baztertzen diren jakitea garrantzitsua da lege arrazional eta arrazoizkoa lortzeko bidean prozedura zenbateraino izan den baliagarri zehazteko.

190. Batzordeak nabarmendu egin du garrantzi hori, batez ere kontuan hartuta kasu honetan eragindako sektoreen parte-hartze zabala eta zorrotza izan dela eta eragileek modu arrazoituan azaldu dituztela beren iritziak; izan ere, errealitatearen ikuspegi batzuk eta besteak alderatuta, hortik sortutako arazoak eta izan daitezkeen konponbideak aztertuta, informazio baliotsua eskuratuko dugu aurreikusitako erregulazioari buruz eta finkatutako helburuak lortze aldera legeak izan dezakeen ahalmenari buruz.
191. Arestian jasota geratu den moduan, hainbat eragilek adierazi dute beren iritzia, baina izapidearen garapenaren egiazko balioa da ekimenak oso iritzi bestelakoak sortzen dituela, tartean diren interesak ere halaxe baitira, askotarikoak eta oso bestelakoak.
192. Kasu honetan, entzunaldia eta jendurrean jartzeko izapideen garapena, eta hasierako fasean landutako agirien eta eragileek aurkeztutako alegazioen gainean sail sustatzaileak egindako balorazioa aintzat hartuta, ondoriozta dezakegu aurreproiektuaren erregulazio nagusiaren bidez (joan-etorri turistiko handiko eremuak izendatzea) eragin liberalizatzaile mugatua lortu nahi dela (txostenean jaso eta memoria ekonomikoan adierazitako hiru aukeretatik hiru hiriburuetara eta zona eta aldi jakinetara mugatutakoa hobesten dela esaten da).
193. Entzunaldi fasearen garapenari begiratuta, bereziki, ondorioztatzen da aurreproiektuak, joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena arautzean, erdiko bidea hartzen duela, edo prozeduran parte hartu duten erakundeek eskatutako irtenbide batzuen eta besteen artean tarteko aukera hobesten duela. Alde horretatik, aurreikusitako erregulazioak ez luke bat egingo ez ordutegien liberalizazio txikiagoa proposatzen duten iritziekin (horien artean daude proiektua erretiratzeko eskatu dutenak eta, oinarrizko arauak ekarriko litzuzkeen betebeharren jakitun, joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena modu murriztailean arautzearen aldekoak), ez eta ekimenak areago joan beharko lukeela uste dutenekin ere (iritzi horretan ere badira aldeak: batzuen ustez baldintzaren bat betetzen duten udalerrri guztiak, udal barruti osoan eta urte osorako izendatu beharko lirateke JTHE, eta ordutegi-askatasuna ezarri beharko litzateke horietan; beste batzuen iritziak, berriz, ordutegien erabateko askatasuna ezarri beharko litzateke, haien ustez zonalde horiek, azken batean, erabateko askatasun hori galarazteko mekanismo berri bat baitira).



194. Oinarri-oinarrian, aurreproiektuaren helburua da joan-etorri turistiko handiko eremuen zentzuari eta helburuari bide ematea. Alde horretatik, izendapenaren prozedurak eta izendapenak berak aintzat hartu beharko dute kontsumitzaile-turisten zerbitzurako tresnak direla, eta, hain zuzen, horrek justifikatzen duela ordutegien araubide berezi bat ezartzea (abenduaren 21eko Estatuko 1/2004 Legearen 5. artikuluan zehaztutako baldintzetan eta moduan).
195. Hori dela eta, organo sustatzailearen balorazioa (gai tekniko batzuk salbu, hala nola isiltasunaren zentzuari buruzkoa), zehatza eta eztabaida ezina da, eta ez da aurkeztutako arrazoibide ugariak aintzat hartzera edota ezeztatzen sartzen (bide batez esanda, zabal eta modu arrazoituan jaso dira arrazoibide horiek guztiak). Horrek, ordea, ez du zertan Batzorde honen kontrako iritzirik merezi; izan ere, egiaztatu dugunez “eragileek alde aurretik iritzi finkatuak dituzte izendapenaren ondorioei buruz eta organo sustatzaileak ez du bat egiten horiekin” eta, orobat, joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena “ordutegien erabateko liberalizazioaren atariko neurritzat” hartzen duen premisarekin ere ez du bat egiten organo sustatzaileak, ez eta ordutegien erabateko liberalizazioa aldarrikatzen duen ideiarekin ere, “ez baita hori izapidetzen ari den legealdaketaren asmoa”, sustatzaileen esanetan.
196. Prozedurak ez du jakinarazten sail sustatzaileak zer iritzi duen nahitaezko txostenei buruz; aurreikusitako erregulazioaren esparrua, edukia eta helburua aintzat harturik garrantzitsuenak diren txostenei buruz, hain zuzen. Organo sustatzaileak ez du aztertzen Lehiaren Euskal Agintaritzaren iritzia (garrantzi gutxiagoko gai batzuk baino ez ditu baloratzen), ez eta Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearena ere (bi-biak elkarren aurkakoak dira, aldi berean). Baina, hortik ere ez du ondorio negatiborik ateratzen Batzorde honek; izan ere, arau guztiak lantzeko prozesuak eta arau horren gaineko iritziek arauaren eduki zehatzera eta horri loturiko gorabeheretara lotu behar dute, eta, hori horrela izanik, bi txostenek ez dute loturarik aurreikusitako erregulazioaren oinarriekin, eta hortik bide dator organo sustatzailearen isiltasuna.
197. Beste zenbait kasutan, Batzorde honek arrazoiak azalpen handiagoak eskatu izan ditu, irizpena zer arauen gainean eman behar duen kontuan hartuta, arau horien edukia zertan oinarritzen den zehatzago jakiteko, baina kasu honetan, uste dugu espedientean jasotakoa aski dela irizpen hori emateko; baieztapen horrek ez dakar —dauden aukeren artean— erabakitako araubidearen buruzko baloraziorik (horrek gainditu egingo lukeelako Batzordearen iritzia emateko esparrua); aitzitik, adierazten duena da aurreproiektuak dakartzan neurrien azalpen arrazoitua eta arrazoizkoa jasotzen dela espedientean.
198. Erregulazioak eta zehazki merkataritzako ordutegiei loturiko gaiek ikuspegi eta ikuspuntu askotarikoak sortzen dituzte. Bidalitako espedienteak berresten duenez,



gainera, eragile publikoek nahiz pribatuek, biek, dituzte iritzi kontrajarriak. Gauzak horrela, Batzorde honek ohartarazi nahi du bere azterketaren helburua ez dela ikuspegi batzuen eta besteen artean auzia erabakitzea, hautu hori soilik ekimenaren organo sustatzaileari dagokiolako, hasiera batean, eta exekutiboari —ekimen legegilearen titularrari—, ondoren. Batzordearen azterketak egiaztatu du aurreikusitako arauak, XOEPLaren jarraibideak ardatz hartuta, oinarri objektiboa duela eta tartean diren interesei buruzko behar adinako gogoeta izan duela aurretik. Interes horiek haztatzea —arau-hauste juridikoak salbu— erregulazioa sustatzen duen sailaren eginbeharra da.

199. Prozeduraren azterketa muga horietara loturik, Batzorde honek uste du aztergai duen prozesuak behar adinako gogoeta izan duela proiektatutako erregulazioaren oinarritzko koordinatuei buruz. Nolanahi ere, justifikazioko memoriaren eta bigarren memoria deritzonaren edukiak kontuan hartuta, gomendatzen dugu XOEPLaren 10.2 artikuluan aipatzen den azken memoria egiterakoan, izapidetze-prozesuaren berri jakiteko eta azken testuaren zentzua eta arrazoia ulertzeko alderdi garrantzitsuenak jasotzea; lege-arau horretan jaso eta erregulazioaren ulermen formal hutsetik harago ulermen materiala ahalbidetuko duten alderdi funtsezkoenak, hain zuzen.

V AURREPROIEKTUAREN EDUKIAREN AZTERKETA

A) Bigarren artikulua.- Lehen xedapen gehigarria (joan-etorri turistiko handiko eremuen izendapena):

200. Xedapen horren 1. paragrafoan aipatzen dira joan-etorri turistiko handiko eremuak zehazteko baldintzak. Merkataritzako ordutegien abenduaren 21eko 1/2004 estatuko Legearen 5. artikulua 4. idatz-zatian jasotakoaren parekoak dira baldintza horiek.
201. EAEko Autonomia Estatutuaren 10.27 artikuluan jasotako “barne-merkataritza” arloko eskumenaren jardunak ematen duen aukeretako bat da aipatutako hori, baina hori horrela izanik ere, baldintza horiek finkatzerakoan, kontuan hartu behar da autonomia-erkidegoko arau batean txertatu behar direla eta, horrenbestez, autonomia-erkidegoko araubidean ahalik eta egokien txertatzeko moduan idatzi behar direla. Horretarako, komenigarria litzateke b) atalean zehaztutako baldintzaren idazketa doitzea, Euskal Kultur Ondarrari Buruzko uztailaren 3ko 7/1990 Legean jasotako kalifikazio-kategoriak kontuan hartuta.
202. 2. eta 3. paragrafoetan joan-etorri turistiko handiko eremuak izendatzeko prozedura-arauak jasotzen dira. Prozedurak bi fase ditu: lehena, udaletxeetan gauzatzen da, eta udalek merkataritza arloan eskumena duen sailburuordetzari eginiko proposamenarekin amaitzen da (2. paragrafoa); bigarrenean, berriz, sailburuordetza horrek ebazpena emateko jarraitu beharreko urratsak zehazten dira (3. paragrafoa).



203. 2. paragrafoa aztertzeko, kontuan izan behar da, hitzez hitz, zer esaten duen:

"Joan-etorri turistiko handiko lekuak zehazteko, egoki deritzoten udalek proposamen zehatza egingo diote merkataritzaren alorrean eskumena duen sailburuordetzari. Proposamen hori zio eta guztikoa izango da; gutxienez, aurreko puntuan agertutako irizpideen arabera. Gainera, zehatz-mehatz zedarrituko ditu barne hartutako eremua edo eremuak, bai eta urteko zer alditarako izango den ere (bat baino gehiago izan daiteke). Gainera, eskabidea egin duen udalerrian merkataritza- eta turismo-sektoreetan ordezkari handiena duen enpresa-antolamenduaren aldeko txostena izan beharko du proposamenak. Udalerririk Hiri Merkataritzako Plataformarik badu, horrek eman beharko du aldeko txostena. Halakorik ez bada, udalerrian kokatutako sektore horretako kide gehien dituen elkarteak izango du ardura hori".

204. Entzunaldi fasean jasotako alegazioen ondorioz, aldatu egin da paragrafo horren hasierako testua, prozeduran jakinarazi denez.

205. Zehazki, Bizkaiko Merkataritzako Enpresari Konfederazioak (CECOBI) aurkeztutako proposamenaren eskutik etorri da ordezkari handiena duen enpresa-antolamenduaren aldeko txostena arau txertatzea. Iradokizun hori azken testuan jasotzeko moduak, ordea, aztertu beharreko zenbait arazo juridiko sortzen ditu.

206. Lehenik eta behin, txostenaren beharra aginteran adierazi da, bai izapideari berari dagokionean ("Gainera, [...] txostena izan beharko du proposamenak"), bai eta txostenaren edukari dagokionean ere ("aldeko txostena"). Horrek, *de facto*, berekin dakar udalaren gaitasuna mugatzea; izan ere, aldeko txosten hori ez bada, ezin du bere udalerrian joan-etorri turistiko handiko eremurik izendatzeko proposatu. Udalaren eskumen hori horrela mugatzea legez kontrakoa dela jakiteko ez dago arrazoibide handiren beharrik, Batzordearen iritziz, alde batetik, estatuko oinarrizko arauak leku horiek izendatzeko udalei ematen dien ahalarekin bateraezina delako baldintza hori, eta, bestetik, eta aurrekoa baino garrantzi handiagoko arrazoia, eskualdatu egiten duelako izendapena proposatzeko eskumena, aurretiazko izapide lotesle bat derrigortzen duelako. Izendapena proposatzeko edo ez proposatzeko aukera, beraz, "eskabidea egin duen udalerrian merkataritza- eta turismo-sektoreetan ordezkari handiena duen enpresa-antolamenduaren" esku geratzen da edo, horrela badagokio, "hiri merkataritzako plataformaren esku", eta udalerrian horrelakorik ez bada, udalerrian kokatutako sektore horretako kide gehien dituen elkarteak eman beharko du aldeko txostena (zeharkako gogoeta gisa, ez dakigu, zehazki, zein den "hiri merkataritzako plataforma" figuraren izaera juridikoa, eta ezinbestekoa da hori jakitea, plataforma hori legezko edo erregelamenduzko arau batean aintzat hartu ahal izateko eta aurretiazko izapide bat egiteko ardura hari emateko).



207. Aldi berean, 2. paragrafoak ere arazo juridikoak sortzen ditu "merkataritza-banaketako sektorearekin loturiko enpresen" interesei ez ezik beste batzuei ere eragiten baitie udalaren proposamenak (halaxe berresten du araua lantzeko espedienteak berak eta errealitatearen begirada soilak). Merkataritzako interesez gain, hor dira erabiltzaileen eta kontsumitzaileen ere, interes turistikoak ahaztu gabe.
208. Kontuan hartu behar da zer esaten duen, berariaz, oinarritzko arauak: udalak eremu bat izendatzeko eginiko proposamenak "denbora edo lurralde aldetiko mugak jasotzen baditu, justifikatu egin beharko dira proposamenean denbora edo lurralde aldetiko muga horien arrazoiak, merkataritzako interes turistikoekin bat etorri eta kontsumitzaileen onura aintzat hartuz. Autonomia-erkidegoak uste badu mugatze hori ez dagoela behar beste justifikatuta, udalerrri osoa eta urte osorako izendatuko da joan-etorri turistiko handiko eremu" (Uztailaren 4ko 8/2014 Errege Lege-Dekretuaren bidez horrela geratu zen idatzita abenduaren 21eko 1/2004 estatuko Legearen 5. artikulua, 4. atala, 2. paragrafoa; gaur egun 18/2014 Legea, urriaren 15ekoa, hazkundera, lehiakortasuna eta eraginkortasuna bultzatzeko premia neurriak onartzen dituen).
209. Udalaren proposamenak hiru interesen (merkataritzarena, turismoarena eta kontsumoarena) behar besteko justifikazioa beharko du.
210. Interes turistikoa kontuan hartzekoa da, joan-etorri turistiko handiko lekuen izendapenaren helburuetako bat eremu horien eskaintza turistikoa ordutegien araubide egokia duten saltokien erakargarritasunarekin osatzea den heinean, baina interes turistiko hori alde batera utzita, nabarmena da (eta halaxe berresten dute, besteak beste Auzitegi Gorenaren 2008ko urriaren 15eko, 2009ko maiatzaren 28ko, 2011ko ekainaren 26ko eta 2012ko apirilaren 20ko sententziek) administrazio publikoek merkataritzako ordutegiei buruz hartutako erabakiek, zalantzarik gabe, saltoki txiki eta ertainen gain eragiten dutela, baita kontsumitzaile eta erabiltzaileengan eta gainerako banaketa-enpresetan ere.
211. Ekimenaren organo sustatzaileak aukeratu egin behar du udalek nola hartuko dituzten kontuan eremu turistikoak izendatzeko proposamenaren eraginpean geratuko diren sektoreak eta nola adieraziko duen hori etorkizuneko lege-testuan (azken batean, administrazio-prozedura arautzen duten printzipioetako bat bete beharko dute: erabakiak hartu aurretik tartean diren interesdunei alde aurretik entzutearena, halaxe agintzen baitu azaroaren 26ko 30/1992 Legeak, Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearenak).
212. Batzordeak, kontuan hartuta lege mailako arau batek guztiontzako izan beharko lukeela, uste du legearen eragina izango duten interes guztiak hartu beharko lirakeela kontuan, abstraktuan, eta, ahal dela, erakunde zehatzak ez identifikatzeko ahalegina egin beharko litzatekeela. Nolanahi ere, udal proposamena lantzeko prozesuan parte hartu beharko lukete erakunde horiek (udalerrriaren arabera, interes



horiek ordezkaturako dituzten erakundeak edo beren iritzia adierazteko aukera eskaintzen dieten kontsultarako edo partaidetzarako organoak era batekoak edo bestekoak izan daitezke). Nolanahi ere, garrantzitsuena da ohartzea udaletxeek beren udal barrutian eremu bat edo gehiago joan-etorri turistiko handiko lekutzat izendatzeko egintza administratiboa bideratzeko prozesuan, ezinbestean kontsulta egin behar zaiela izendapenak bereziki eragiten duen sektoreetako eragileei eta intereseei, eta haietako inoren iritzia ez dela izango ez loteslea eta ez erabakigarria udalaren proposamenari baiezkoa edo ezezkoa emateko.

213. Hirugarren paragrafoan, berariaz jasotzen da nahitaezkoa dela Kontsumoko Aholku Batzordeari eta Turismoko Euskal Mahaiari alde aurretik entzutea (Udal proposamenak behar bezala justifikatuta daudela ebaluatzeko EAEk duen eskumenari loturik dago organo horien esku-hartzea), eta hori kontuan izanda, aurreproiektuak aintzat hartu beharko luke beste interesa ere, erabiltzaile eta kontsumitzaileena; izan ere, arestian azaldu dugunez, erabakiak eragina izango du haiengan.
214. Bi organoetan (gero egingo dugun ñabardurarekin) kontsumitzaile eta erabiltzaileen elkarteen ordezkariak daude (administrazio publikoen solaskide diren aldetik erakunde horien izaera berezia islatzen du Kontsumitzaileen eta Erabiltzaileen Estatutuaren abenduaren 22ko 6/2003 Legearen 28. artikulua, eta, modu berean, Kontsumitzaile eta Erabiltzaileen Defentsarako Lege Orokorraren eta beste lege osagarri batzuen testu bategina onesten duen azaroaren 16ko 1/2007 Legegintzako Errege Dekretuaren 24.1 artikulua). Aztertu eta baloratu egin beharko litzateke ea ordezkari hori nahikoa den ala ez prozeduran haien parte-hartzea bermatzeko.
215. Eta, azkenik, ekimenaren organo sustatzaileak gogoeta egin beharko luke, 3. paragrafo berean, zer-nola bideratzen duen merkataritza- eta turismo-interesen parte-hartzea; izan ere, gaur egun idatzita dagoen eran, lege mailako arau batean “izozten” du organo jakin batzuen nahitaezko parte-hartzea eta, aldiz, haien erregulazioa lege azpiko arauetan jasotzen da. Alde horretatik, organo horiek aldaketak izan ditzakete eta, horien eskutik, gerta daiteke bertan behera geratzea ere (zehazki, “Turismoko Lan Mahaiak” zer araubide duen ez dakigu, irizpen hau ematerakoan itxura batean izapidetze fasean baitago, eta, beraz, oraindik onartzeko baitago organo hori sortzeko araua).

B) Hirugarren artikulua.- 7/1994 Legeari gehitzen zaion bigarren xedapen gehigarria:

216. Honela dio, hitzez hitz, maiatzaren 27ko 7/1994 Legeari gehitutako bigarren xedapen gehigarriak:

"Baimena ematen zaio Eusko Jaurlaritzari merkataritza-ordutegiei buruzko erregelamendu-xedapenak eman ditzan, lege hau garatzeko beharrezkoak diren



neurrian. Xedapen horietan arautuko dira guztizko ordutegiaren gehieneko mugak, zer merkataritza-establezimenduri eragingo dien legeak eta zer saltoki egon daitezkeen baldintza berezietan".

217. Gure azterketak behar duen lehen zehaztapena da argitzea Jaurleari ahala ematen zaiola "lege hau garatzeko", beharrezkoak diren erregelamenduzko arauak emateko, eta aipamen hori maiatzaren 27ko 7/1994 Legearekin dago loturik, horri gehitzen baitzaio xedapena. Eta arestian esan dugunez, lege horretan, 38 h) artikuluan jasotzen den arau-haustea salbu, ez da merkataritzako ordutegiarekin loturiko arau garrantzitsurik jasotzen, 4. artikuluan (merkataritza-jardueraren esparrua) askatasun printzipioari buruz aurreikusitako adierazpena izan ezik: "merkataritza-jarduera lehia aske eta leialaren printzipioaren arabera garatuko da, eta kontsumitzaile eta erabiltzaileen defentsaren printzipioa kontuan izanez, merkatu-ekonomiaren eta haren plangintza orokorraren esparruan".
218. Euskal Autonomia Erkidegoko araudiari buruz egindako azterketan ondorioztatu dugu, baietz, oso urria dela gai horri buruzko erregulazioa; hain zuzen, azaroaren 10eko 7/2000 Legearen bigarren xedapen gehigarrian jasotzen da aurreikuspen bakarretako bat: "Euskal Autonomia Erkidegoak barne-merkataritzaren arloan dituen eskumenak baliaturik, Eusko Jaurleariak, euskal merkataritza-sektoreko eragileekin hitz egin eta gero, arauak eman ahal izango ditu lege honen gai diren merkataritza-gune handietako saltokiak ireki eta ixteko ordutegiari buruz, lehia libre eta leialari dagokion eran eta gaur egun indarrean dauden muga orokorren barruan. Arau horietan, ordutegi orokorraren gehieneko mugak ezarriko dira, hain zuzen lurraldeen artean beharrezkoa den oreka eta orain dauden merkataritza-egituren garapena bermatuz". Bestea, berriz, ekainaren 25eko 7/2008 Legearen azken xedapenetan lehenean jasotzen da: "Merkataritzako ordutegiaren araudia, Merkataritza Jardueraren maiatzaren 27ko 7/1994 Legea aldatzeko azaroaren 10eko 7/2000 Legearen bigarren xedapen gehigarria garatzeko eman dena, 150 metro koadroko salmentarako esparrua edo esparru handiagoa duten merkataritza-gune guztiei aplikatuko zaie".
219. Bestalde, Batzorde honen iritziz, barne-merkataritza arautzeko EKren 51.3 artikulua ezartzen duen lege-erreserba zuzen aplikatuz gero, legegileari dagokio merkataritzako ordutegiaren jatorrizko erregulazioa. Arestian esplikatuko dugu hori ere. Printzipio horrek ez du alde batera uzten, noski, "...legeak erregelamendu-arauetara jotzea, baina bai, ordea, erreserba edo bidaltze horiek erregulazio independentea, argi eta garbi legearen mende ez dagoena, ahalbidetzea, Konstituzioak legegilearen alde eratu duen erreserbaren degradazioa sortuko litzateke eta. Horren ondorioz, zenbait eskakizun ezarri behar zaizkio legeak erregelamendu-ahalmenera egindako dei edo ahalaren norainokoari, eta eskakizun horiek irizpide honetara laburbil daitezke: ahalmen horren erabilpena mugatu behar dute, mugatu ere legearen erregulazioaren nahitaezko osagarri izateraino, arrazoi teknikoengatik edota Konstituzioak edo Legeak berak proposaturiko helburuak hobeto bete ahal izateko" (lehenago ere aipatu dugun 83/1984 KAE).



220. Azken zehaztapen bat ere bai: Batzordearen iritziz, estatuko legegileak lege-erreserba baten eraginpeko gai bati buruzko oinarriak finkatzen dituelarik (halaxe gertatzen da “barne-merkataritza” gai honen kasuan), horrek ez du indargabetzen erreserba horrek EAEko aruari ezartzen dion eskakizuna (halaxe berretsi zuen aurrez aipatutako Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren 8/2005 Irizpenak) Irizpide horren oinarrian hainbat arrazoibide daude, baina, hala ere, horietan nabarmenena da Estatuko oinarritzko arauaren bidez betetzat jotzen dela lege-erreserba; eta, horren ondorioz, Eusko Legebiltzarrak ez luke izango, eskumen-banaketaren arabera soilik berari dagozkion erabaki arauemaileak hartzeko ahalmenik.
221. Beste era batera esateko, Batzordearen iritziz, Europako arauekin gertatzen dena gertatzen da hemen ere: EBko arauak herrialde bakoitzera eskualdatzean ez da zehazten nor duen eskuduntza eta zer araubide erabili behar den, alderdi horiek iturrien sistemari eta boterearen lurralde-banaketari loturiko barne-antolamenduko arauetan zehazten baitira. Eta, ildo berean, Estatuaren oinarritzko arauak (Lege-erreserba betetzea autonomia-erkidegoko erregelamendurako) ez luke izan behar eragin hori, erreserbaren helburua eta konstituzioan duen izaera ez baita hori. Azken batean, autonomia-erkidegoko esparruan gai bat arautzeko lege mailako arau bat behar den ala ez erabakitzeko, erkidegoko iturrien-sistema hartu behar da oinarri, eta aurrez egiaztatu behar da arautu nahi den gaiaren edo esparruaren gainean lege-erreserba material edo formalik baden ala ez.
222. Aurrekoa zehaztuta, aztergai dugun xedapena (“guztizko ordutegiaren gehienezko mugak” edo “eragindako merkataritza-establezimenduak”) zentzuzkoa litzateke soilik Jaurlaritzak ahalmena izan dezan abenduaren 21eko 1/2004 estatuko Legearen honako arau hauek garatzeko: lanegunetan merkataritza-jarduera garatzeko guztizko ordutegia (3. artikulua); igande eta jaiegunetan irekitzea (4. artikulua) eta saltoki jakin batzuetarako ordutegien araubide berezia (5. artikulua).
223. Azaldutako oinarriak aintzat hartuta, hasiera batean Batzordeak kontrako iritzia izango luke, baina beharrezkoa da, berehala, zehaztapen bat egitea.
224. Kasu batzuetan, Batzordeak malgutu egin du bere doktrina, Estatuak oinarritzko legeentzat ezarritako mugak ez direlako guztiz zehatzak, eta, orobat, kontraesantzat hartu dituelako lege-iturriaren izaera bera zein den eta lege-erreserba bat esparru erabat hondarreko eta osagarri batera hedatzea (areago, esparru betearazle hutsera) erabaki izanaren helburua zein den aintzat hartuta; izan ere, oinarritzko legegileak hartuak ditu jada gaiaren, xedearen edo sektorearen antolamendu osoa baldintzatzen duten erabaki funtsezkoak, zehaztasun eta zorroztasun handiz hartuak ere, eta, horren eraginez, autonomia-erkidegoek galdu egiten dute beren eskumenaren ahal handiena (alde batera utzita, jarduteko modu horrek konstituzionaltasun-blokearen



arabera eskumenen banaketan izan dezakeen kalifikazioa, juzku hori soilik Konstituzio Auzitegiari baitagokio).

225. Kasu honetan, aztertzen badugu abenduaren 21eko Estatuko 1/2004 Legeak egiaz zer tarte uzten duen EAEk merkataritza-establezimenduen ordutegia arau dezan, ondorioztatuko dugu tarte oso mugatua duela eta hartu ditzakeen erabakiak garrantzirik gabeak direla.
226. Izan ere, kanpoan utziz gero 5. artikulua arabera erabateko askatasuna duten saltokiak (horien gain ezin da ezer arautu, erabateko desarautzea izan baita hartutako aukera), eta Estatuak ezarritako oinarriko esparrua aintzat hartuta, EAEk soilik honako alderdi hauek arau ditzake gainerako saltokietan: (i) lanegunetako guztizko ordutegiaren gehienezko muga, gutxienezkoa (90 ordua) ezin baita aldatu —3.2 artikulua—; (ii) igande eta jaiegunetan irekitzea, baina betiere hamarreko gutxienezko kopurua errespetatuta —4.2 artikulua—; eta (iii) igande eta jaiegun horiek hautatzeko ere, 4.5 artikulua irizpide zehatzak hartu beharko lirateke aintzat (Autonomia-erkidegoaren ikuspegitik ez da harritzekoa uztailaren 14ko 20/2012 Errege Lege-Dekretuaren 27. artikulua Konstituzio Auzitegiaren aurrean inpugnatu izana).
227. Azaldutakoaren haritik, Batzordearen iritziz, kasu honetan, ezin da esan Jaurlaritzari gaia modu zabalean arautzeko baimena emateak Eusko Legebiltzarraren eskumenaren ahultzea ekarriko duenik (Batzordearen doktrina hori saihestearen aldekoa izan da). Aitzitik, kasu honetan, baimentze hori arrazoizko irtenbidea da itxuraz.
228. Hala ere, Batzordearen iritziz, lege-erreserbaren eskakizunak eta aipatutako baldintzak bateratze aldera, beste era batera idatzi beharko litzateke bigarren xedapen gehigarria, batez ere kontuan hartuta, arestian adierazi dugunez, xedapen hori maiatzaren 27ko 7/1994 Legeari gehituko zaiola.
229. Horretarako, Batzorde honek zenbait iradokizun proposatu dizkio aurreproiektuaren organo sustatzaileari.
230. Iturrien sistemaren ikuspegitik, argi dago gaitze horretan uztartu egin behar direla aztertutako bi alderdiak. Merkataritza-askatasunean eragina duten mugak finkatzeko ahala emango litzaioke Jaurlaritzari, eta, horrela den heinean, aurreproiektuak justifikatu egin beharko luke, gutxienez, askatasun horren esparru objektiboa. Horrek ez du kentzen, estatuko arauak duten gero eta zehaztasun handiagoa kontuan hartuta, muga horien ezaugarriak zehaztasun handiagoz jasotzen dituen araudia erreferentziatzen hartzea.
231. Hori dela eta, organo sustatzaileari eskatzen diogu azter dezala aipatutako lehen xedapenean lehen paragrafo bat gehitzeko aukera, horren bidez identifikatzeko,



egokien iritzitako moduan, neurri mugatzaileak zer saltoki motaren gain ezartzen diren.

232. Dagoen-dagoenean, “izendapenak zer merkataritza saltokiri eragingo dien eta zein saltoki egon daitezkeen egoera berezietan” arautzeko gaituko litzateke Jaurlaritza, baina klausula hori, maiatzaren 27ko 7/1994 Legearen esparruan behin eta berriro azpimarratu dugunez, orokorra da, eta erregulazioaren subjektu potentzial bihurtzen ditu saltoki guztiak, salbuespenik gabe. Hori dela eta, beharrezkoa da xedapen hori modu egokian uztartzea azaroaren 10eko 7/2000 Legearen bigarren xedapen gehigarriarekin eta ekainaren 25eko 7/2008 Legearen azken xedapenetan lehenarekin; oinarrizko lege-araubide berriaren esparruan interpretatu beharko dira bi-biak.
233. Horrekin batera, arau nagusi modura, betidanik (gutxienez, 1996. urtetik) merkataritzako ordutegien araubidean adierazi diren alderdiak adierazi beharko lirateke, adibide gisa eta ez modu itxian (gaitzearen erabilgarritasun dinamikoa bermatze aldera), hala nola gehienezko eta gutxienezko ordutegiak, zenbat eta zer jaiegunetan ireki..., eta itxierako klausula bat ezarri beharko litzateke erregulazioak dituen helburuak betetzea xedetzat harturik.
234. Segurtasun juridikoa bermatzen lagunduko luke horrek, argitu egingo bailitzateke autonomia-erkidegoko egungo lege-panorama iluna, eta, horrez gain, bete egingo litzateke lege-erreserba, merkataritzako ordutegien araubidea erregulatzeko jarraibideak EAEko merkataritza-jarduera arautzen duen legean jasotzen diren heinean (aurrekoa gorabehera, lege hori ezartzean aintzat hartu beharko lirateke oinarrizko arauaren ondorioz sortutako mugak), eta horretarako, zehaztu egiten dira ordutegien araubide mugatu bati loturik gera daitezkeen saltokiak eta araubide horren ardatz izango diren oinarrizko elementuak edo alderdiak.
235. Bigarren paragrafo batean mamituko litzateke gaitzea, jada (lehen paragrafoan jasotako) lege-xedapenen garapenari behar bezala loturik.
236. Modu horretara, Batzorde honen iritziz (arestian esan dugunez, iradokizun moduan), juridikoki onargarriak diren mugetara loturik geratu da gaitzea, aukera ematen du erregelamenduaren bidez lege-diziplina osatzeko eta ordutegi batzuk edo bestiek hartzea eska dezaketen baldintza ekonomikoetara egokitzeko ordutegien araubidea (normalean unean uneko egoera jakinaren arabekoak izaten dira baldintza horiek), eta, aldi berean, Euskal Herriko merkataritza-jardueraren egoera aldakorrera egokitzeko araubide hori.

C) Legegintza-teknikako oharrak:

237. Arauak maiatzaren 27ko 7/1994 Legea aldatzen duen heinean, proiektuari zer titulu eman ere eztabaidagai izan da prozeduran. Horri dagokionez, lege-proiektuak,



dekretuak, aginduak eta ebazpenak egiteko jarraibideetan (Jaurlaritzaren Kontseiluak 1993ko martxoaren 23an eginiko saioan onartu zituen) ez da jasotzen sortzen diren bi aukeren artean zein hautatu erabakitzeko araurik. Hauek dira bi aukerak: zenbatgarren aldaketa den finkatzerakoan legearen aldaketa guztiak (berariazkoak izan zein ez) aintzat hartzea, edota tituluan aldaketa aipatzen den azken arauaren hurrengo zenbakia jartzea.

238. Batzorde honek uste du, arauen tituluak lehen informazioa eman behar diela lege arloan ari direnei, eta, alde horretatik, bigarren aukera dela egokiena; izan ere, maiatzaren 27ko 7/19994 Legearen bosgarren aldaketa titulatzan bada legea, jendeak pentsa dezake aurrez beste lau lege izan direla eta haien tituluetan adierazi dela zegokion aipamena (lehen aldaketa, bigarrena, hirugarrena, etab.)
239. Alabaina, arauen tituluak aurrez adierazitako helburua dutela kontuan hartuta, ekimena sustatzen duen organoak edozein aukera hartzen duela ere, zioen zatian ezinbestean jaso beharko dira eta modu sistematikoan zerrendatu beharko dira legearen aurreko aldaketak, modu horretara lege arloan ari direnek erraz identifika ditzaten.
240. Badira zioen zatia berriro idazteko beste arrazoi batzuk. Idazketan izan diren irristada batzuk zuzendu beharko lirateke: bat-etortze eta puntuazio akatsak, etab. Bestalde, Bilboko udalerraren egoerari buruzko aipamenak, itxuraz, jada ez du zentzurik, erabakia hartuta baitago. Komenigarria litzateke, era berean, legezko xedapenen aipamena bateratzea eta titulu osoa adieraztea. Aurreproiektuaren arrazoiak hobeto ulertzeko (hori da zioen azalpenaren zatiak duen helburuetako bat), Batzorde honen aholkua da edukia bi irizpide hauetako baten arabera ordenatzea: garrantziaren irizpideari jarraituz (joan-etorri turistiko handiko eremuak — aplikatzekoa den erregulazioa eta aurreproiektuak zeuden aukeren artean eginiko hautua —; merkataritzako ordutegiak —arau-egoera eta testuan eginiko hautua—; eta euskara bultzatzea) edo arauen ordenari jarraituz (euskara, joan-etorri turistiko handiko eremuak eta merkataritzako ordutegiak).
241. Aurreproiektuaren lehen artikuluan jasotzen da 7/1994 Legearen 49. artikuluan idazketa berria, eta testu horretan “bultzada” hitza ezabatzea da gure iradokizuna, uste baitugu “saiatu” aditzak jasotzen duela borondate hori bere adieran (“Adierazitakoa betetzeko ahalegina egitea”). Era horretara, euskararen erabilerari loturiko mezua hobeto txertatzen da legezko aginduan.
242. Gaztelaniazko testuan, lehen xedapen gehigarriaren 1. paragrafoaren hasieran — aurreproiektuaren bigarren artikuluan— akats bat dago: “A los efectos de esta Ley se considera zona de gran afluencia turística aquella en la que se den alguna de las siguientes circunstancias”, esaten duen lekuan, honela beharko luke: “A los efectos de esta Ley se considera zona de gran afluencia turística aquella en la que se de alguna de las siguientes



circunstancias”. Orobat, egokitu egin beharko lirateke atal hauek ere: b) “... izendatua izan den... edo bertan dagoen ”; c) “...-ko eremu bat izatea edo harekin muga egitea”; f) “... izatea”.

243. Azkenik, arauari egitura tekniko hobea emate aldera, komeni da paragrafo luzeak saihestea, betiere, edukia aintzat hartuta, bereizita sistematizatu badaitezke. Esate baterako, egokia litzateke lehen xedapen gehigarriaren 2. eta 3. paragrafoak berriro formulatzea.

ONDORIOA

Batzordeak emandako irizpenaren arabera, aipatutako lege-aurreproiektua, behin irizpen honen mamian egindako oharrek aintzakotzat hartutakoan, Jaurlaritzaren Kontseiluari aurkeztu ahal izango zaio, onespena eman dezan.

Eta hala ziurtatzen dugu dugu, Gasteizen, 2014ko abenduaren 15ean, jakin eta kontuan har dadin. Era berean, azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 30.2. artikulua xedatzen duen betebeharra gogorarazi nahi dugu: azkenean onartzen den xedapen edo ebazpena Batzordeari jakinarazi behar zaio, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren antolamendu eta funtzionamenduaren Erregelamendua onartzen duen irailaren 12ko 167/2006 Dekretuaren 34. artikulua xedatzen duen moduan eta epean.

O.E.:

Jesús María Alonso Quilchano

Idazkaria

Sabino Torre Díez

Presidentea