



## INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA RED VASCA DE PUNTOS DE ASISTENCIA COMERCIAL MERKASARETZA Y SE DEFINE LA CARTERA DE SERVICIOS DE ASISTENCIA COMERCIAL.

54/2025 IL – DDLCN  
DNCG\_DEC\_2022/24\_12

### INTRODUCCIÓN

El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de Decreto enunciado en el encabezamiento.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 13.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación ambos con el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

### DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE

Acompañan a la solicitud de emisión de informe, junto con el proyecto normativo correspondiente, y al margen de diversos escritos de formulación de propuestas y alegaciones efectuadas por diferentes entidades en la fase de audiencia e información pública, los siguientes documentos relevantes:

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



- a) Orden de 25 de marzo de 2024 del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se somete a consulta pública previa el proyecto de Decreto que crea la red vasca de puntos de asistencia comercial (PAC) y define la cartera de servicios de asistencia comercial.
- b) Orden de 25 de marzo de 2024 del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de creación de la red vasca de puntos de asistencia comercial -PAC- y definición de la cartera de servicios de asistencia comercial.
- c) Memoria económica del proyecto de decreto, de fecha 17 de mayo de 2024.
- d) Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género correspondiente al proyecto de decreto, de fecha 17 de mayo de 2024.
- e) Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, de fecha 15 de mayo de 2024.
- f) Informe de la Asesoría Jurídica de 23 de mayo de 2024.
- g) Orden de 27 de mayo de 2024 del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de decreto.
- h) Publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, de 28 de mayo de 2024, de la Resolución de 9 de mayo de 2024, de la Directora de Comercio, por la que se somete a trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- i) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales de 31 de mayo de 2024.
- j) Informe de Emakunde de 10 de junio de 2024.
- k) Dictamen nº D24-013, de 17 de junio de 2024, de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, en relación con el proyecto de decreto.
- l) Memoria complementaria justificativa, en relación con las resoluciones estimatorias adoptadas por la Comisión Vasca de Acceso a la información pública 69 y 70/2024, de fecha 17 de junio de 2024.
- m) Informe de impacto en función del género correspondiente al proyecto de decreto, de fecha 21 de junio de 2024.
- n) Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia, de 27 de junio de 2024.
- o) Informe de Emakunde, de fecha 3 de julio de 2024.
- p) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 22 de julio de 2024.
- q) Escrito de la Secretaría General del Consejo de Relaciones Laborales, de 5 de noviembre de 2024, comunicando que no procede la realización del informe solicitado con relación al proyecto de decreto.
- r) Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco (CES), de 26 de noviembre de 2024.

- s) Oficio de 17 de diciembre de 2024, de la Comisión de Gobiernos Locales, de remisión del informe de 20 de noviembre de 2024.
- t) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE), de 28 de enero de 2025.
- u) Informe jurídico, de 25 de febrero de 2025, del proyecto de convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y la entidad interesada para la prestación de la cartera de Servicios de Asistencia Comercial mediante un punto de asistencia comercial (PAC) adherido a la red vasca MERKASARETZA.
- v) Carátula a cumplimentar cuando la disposición de carácter general tiene repercusión en el presupuesto, en la tesorería y/o en la contabilidad, de fecha 13 de marzo de 2025.
- w) Informe complementario segundo de la Oficina de Control Económico (OCE), de fecha 21 de marzo de 2025.
- x) Propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, de autorización de gasto superior a 5.000.000 de euros para la formalización de los convenios de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y los titulares de los puntos de asistencia comercial (PAC) que se adhieran a la red vasca MERKASARETZA, de fecha 25 de marzo de 2025.
- y) Memoria del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, de fecha 14 de abril de 2025.

Estos hitos permiten concluir favorablemente la tramitación administrativa, desde lo dispuesto en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

## INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA

El proyecto de Decreto, junto con la documentación generada en la tramitación del expediente, fue sometida a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA).

Este órgano consultivo emitió el Acuerdo nº 4/2025, de 11 de abril de 2024, por el inadmite la consulta por entender que la iniciativa normativa no estaba sujeta a su consideración, por no enmarcarse en el ámbito del artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre. Esto es, por no ser el Decreto un desarrollo o una ejecución de ley del Parlamento Vasco, con lo cual no se requiere su dictamen preceptivo.

A tal efecto, y aun cuando, en el curso de la tramitación, constan pronunciamientos del Departamento promotor en el sentido de situar la iniciativa normativa en el ámbito de desarrollo de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial, en el análisis que realiza la COJUA tal desarrollo no se advierte, lo que motiva la inadmisión en el sentido indicado.

La COJUA afirma, en relación con el presente proyecto de decreto, que: *“cabe concluir que es un reglamento independiente -extra legem- que aborda aspectos que se asocian con la capacidad autonómica para potenciar, en el ámbito de la asistencia técnica para la empresa comercial, la colaboración con los ayuntamientos que posean planes municipales de orientación comercial destinados a la modernización del comercio local, así como con otras entidades públicas o privadas”*.

Así pues, ha de partirse de que, como señala la COJUA, el Decreto de constante referencia no tiene carácter de Decreto ejecutivo ni desarrolla norma legal.

Tras la inadmisión, y de conformidad con lo previsto en el art. 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, se remite el expediente a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, a fin de que se emita informe de legalidad.

## **OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE DERETO**

El proyecto de decreto sometido a nuestra consideración tiene por objeto la creación de la Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial MERKASARETZA, con el fin de proporcionar asistencia especializada para abordar los nuevos retos que afronta el sector de la distribución comercial, en ejercicio de la competencia que, en materia de comercio interior, le corresponde al Gobierno Vasco.

La red tiene como objetivo impulsar procesos coordinados que contribuyan a mejorar la competitividad de los comercios en cada ámbito de actuación y su adaptación a un entorno en constante cambio. La Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial, MERKASARETZA, contará con una serie de servicios, entre los que destacan el de información y asistencia al comercio y la dinamización e impulso de la actividad comercial. Para ello, el proyecto aprueba la cartera de servicios de la red, con el fin de garantizar unos servicios mínimos en relación tanto al ámbito de actuación del PAC, como a su pertenencia a la red. Todo ello, bajo criterios de calidad y profesionalidad, de forma coordinada, compartida y debidamente estructurada, con el fin de permitir definir estrategias que impulsen la resiliencia, la competitividad y la sostenibilidad del sector comercial.

La Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial, MERKASARETZA, toma el testigo del programa subvencional de ayudas destinadas a Oficinas Técnicas de Comercio, originalmente Gabinetes de Asistencia Técnica al Comercio, y lo reformula en base al nuevo escenario jurídico, y a los criterios emitidos en los informes económico-jurídicos recibidos en la tramitación del programa subvencional en los últimos ejercicios que, en síntesis, consideraban que: *“si para el ejercicio de una competencia propia de esta Administración se requiere de medios externos deberá actuarse bajo los mecanismos que provee la LCSP y no bajo las fórmulas subvencionales caracterizadas como una entrega dineraria sin contraprestación alguna”*-.

En su fundamentación se señala que el proyecto aborda la consecución de la finalidad apuntada a través de una financiación concertada, instrumentada mediante convenios -bien de colaboración interadministrativa con entidades locales y organismos autónomos u otras entidades dependientes de ellas, bien de colaboración público-privada, con las asociaciones, fundaciones y federaciones de comerciantes que, cumpliendo los requisitos establecidos, soliciten adherirse a la Red Vasca de PAC, o accedan a la misma -previa convocatoria pública a los sujetos interesados-.

Asimismo, las memorias aportadas por el departamento indican que esta iniciativa se adopta en consonancia con la Estrategia de Turismo y Comercio 2030, aprobada en Consejo de Gobierno en septiembre de 2023 (Iniciativa 14: Oficinas Técnicas de Comercio OTC + plataformas de comercio urbano, contemplada dentro del Vector 6. gobernanza y recursos de apoyo); destacando como una de sus claves estratégicas la de generar un marco jurídico actualizado que recoja y responda a la realidad sectorial y socioeconómica de hoy, favoreciendo la adecuada ordenación y estructuración del sector.

Asimismo, una de las líneas estratégicas clave es la gobernanza del sector comercial, en la que destaca la necesaria colaboración público-privada e identifica la necesidad e interés de actualizar los modelos de traslación de las

políticas comerciales y los recursos que ellas habilitan a los usuarios finales, que son las empresas de comercio urbano.

## **ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE DECRETO**

El proyecto de decreto consta de diecinueve artículos, estructurados en cinco capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones finales y dos anexos.

El capítulo I contiene las disposiciones generales. El artículo 1 establece el objeto del decreto, el artículo 2 define lo que se considera un Punto de Asistencia Comercial (PAC), el artículo 3 constituye la Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial -que carece de personalidad jurídica- y establece los PAC que integrarán dicha red -creados por entidades locales, asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro y por federaciones de comerciantes-, regulando, en el artículo 4, los requisitos que deben cumplir cada una de las entidades determinadas en el artículo anterior para incorporarse a esta red.

El capítulo II -constituido por el artículo 5- define el mapa de la Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial MERKASARETZA.

El capítulo III se dedica a la cartera de servicios de la red y las obligaciones de los PAC adheridos a la Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial. El artículo 6 determina los servicios que, como mínimo, deberá garantizar la cartera de servicios, y el artículo 7 establece las obligaciones de los PAC que se adhieran a la red.

El Capítulo IV regula el procedimiento de adhesión a la Red Vasca MERKASARETZA. Para ello, el artículo 8 prevé las convocatorias de adhesión, el artículo 9 regula las solicitudes para solicitar la adhesión, el artículo 10 constituye el Comité de Evaluación y Seguimiento de la red, regulando su composición y funciones, el artículo 11 determina como realizará el análisis y la evaluación de las solicitudes, el artículo 12 se ocupa de la resolución de las solicitudes de adhesión, el artículo 13 prevé la formalización de convenios de



colaboración a suscribir con las entidades que reciban una resolución favorable de adhesión a la red y, por último, el artículo 14 prevé que las resoluciones de adhesión -se entiende que favorables- se incribirán de oficio en un registro de PAC adheridos a la red.

El capítulo V, dedicado al régimen jurídico, contempla las obligaciones de la dirección competente en materia de comercio para atender a los objetivos y metas generales de la red (artículo 15). Entre ellas, compromete a ofrecer financiación para la contratación de personal asistente comercial y para sufragar los gastos operativos de los PAC-, además de imagen corporativa (artículo 16), las consecuencias del incumplimiento por un PAC adherido a la red del régimen establecido para el mismo (artículo 17), las inspecciones a realizar por el departamento competente en materia de comercio (artículo 18) y el tratamiento de datos personales (artículo 19).

La disposición adicional da publicidad de la dotación presupuestaria y efectúa la primera convocatoria de adhesión.

La disposición final primera faculta al Consejero de Turismo, Comercio y Consumo para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo, y la ejecución de este decreto.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

El Anexo I concreta el Mapa de los PAC de la Red MERKASARETZA.

El Anexo II contiene el modelo de convenio a suscribir con las distintas entidades para la prestación de la cartera de servicios de asistencia comercial mediante un PAC adherido a la red vasca MERKASARETZA.

## **VALORACIÓN**

**a) Naturaleza del Decreto. Reglamento independiente *extra legem*.**

La parte expositiva del proyecto de decreto menciona la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de actividad comercial (LACE):

*“La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco es competente, conforme a la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de Actividad Comercial, para adoptar las medidas adecuadas para el fomento y promoción del comercio interior, coordinando y colaborando con las desarrolladas por otras Administraciones y organismos en el ejercicio de sus propias competencias.*

*La citada Ley, recoge que la acción administrativa se orientará de acuerdo con los principios de libre y leal competencia y la defensa de los legítimos intereses de las personas consumidoras y usuarias, arbitrándose cuantas medidas procuren la racionalización y modernización de la actividad comercial y la transparencia del mercado.*

*A su vez, en el artículo 50, dice que, en la realización de la asistencia técnica para la empresa comercial, el Gobierno Vasco potenciará la colaboración con los ayuntamientos que posean planes municipales de orientación comercial destinados a la modernización del comercio local, así como con otras entidades públicas o privadas, suscribiendo los oportunos convenios o en la forma que resulte más adecuada a la consecución de los fines perseguidos”.*

El pronunciamiento de la COJUA sitúa el proyecto normativo en la categoría de los llamados “reglamentos independientes”, categoría que la doctrina y jurisprudencia delimita en favor de normas de carácter fundamentalmente organizativo o *ad intra*, o que regulan cuestiones de supremacía especial. Reproducimos al efecto, como síntesis de lo expuesto, el Fundamento Segundo de la Sentencia, de 19 de julio de 1993, de la Sección 4ª de la Sala

Tercera, de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo (Rec. 9477/1990):

*“El reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene subordinada a la Ley, a la que complementa. Por ser el reglamento norma jurídica de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales (reserva de ley) que siempre corresponde a la Ley, y aquellas normas secundarias pero necesarias para completar el ordenamiento jurídico: reglamento ejecutivo, reglamento independiente y, en su caso, reglamento de necesidad. La potestad reglamentaria es, pues, un poder jurídico que participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma reglamentaria queda integrada en el mismo. Pero la norma reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la CE y a las Leyes (art. 97 CE): por el sometimiento del reglamento al bloque de la legalidad, es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE y art. 1 LJCA).*

*(...)*

*Dentro de la tipología de los reglamentos, la doctrina y la jurisprudencia, en nuestra Patria, reconoce los reglamentos independientes. El concepto de reglamento independiente y su engarce con la ley, ha sido una de las cuestiones -y sigue siéndolo- latentes, necesitada de clarificación. A veces, se adoptó una posición decidida para expresar el reconocimiento de dichos reglamentos, por la existencia de una laguna legal: expresarse así, era tanto como verter un concepto impreciso, por lo que tal postura debía ser superada. Y la superación de tal postura late en la doctrina y en la jurisprudencia muy significativamente a partir de la CE. Ciñéndonos a la jurisprudencia, TS SS 4 Feb. 1982, 18 Mar. y 19 Jun. 1985 y 29 Oct. y 12 Nov. 1986, se adscribieron a la corriente doctrinal que señalaba la irrelevancia de la falta de habilitación legal en los reglamentos independientes; por su parte, las TS SS 17 Oct. 1985 y*

*31 Oct. 1986, expresaron ya el engarce del reglamento independiente con la Ley.*

*Admitido el reglamento independiente, la cuestión que enseguida aparece es la de en qué supuestos es admisible válidamente tal reglamento. Se suele decir que los reglamentos independientes son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción (TS SS 11 Abr. 1981, 27 Mar. y 19 Jun. 1985 y 31 Oct. 1986). Y se suele señalar que tales reglamentos no afectan directamente a los ciudadanos”.*

Sigue la Sentencia afirmando, que en la hipótesis que analiza, un reglamento organizativo de servicios, en la medida que es expresión de un actuar de la Administración al servicio de los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, *redunda positivamente en favor de los intereses generales, y, en definitiva, de los ciudadanos.*

Por su parte, trayendo a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1991, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, en su Sentencia de 26 de noviembre de 1998, dice lo siguiente:

*“el reglamento independiente de la Ley sólo puede ser admisible, tras la aprobación de la Constitución, en el ámbito interno de la Administración Pública, “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial”, no “cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en el marco de sujeción general”.*

*Es bien cierto que los reglamentos independientes ordenan la conducta de sus destinatarios cuando las leyes no lo hacen en una*

*determinada materia. En este caso, su finalidad no es desarrollar normas legislativas, sino innovar en el ordenamiento jurídico, lo que es inadmisibile en términos constitucionales, con excepción del llamado reglamento de necesidad, que no responde a la finalidad ni contenido del reglamento que es objeto de impugnación en este proceso.”*

## **b) La naturaleza de la norma proyectada.**

A tenor de los antecedentes expuestos, ha de partirse de que, como señala la COJUA, el Decreto por el que se crea la Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial MERKASARETZA y se define la Cartera de Servicios de Asistencia Comercial no tiene carácter de Decreto ejecutivo ni desarrolla norma legal.

Procede en consecuencia, valorar si como “reglamento independiente” que es, reúne los requisitos en que tales iniciativas normativas pueden darse en nuestro sistema jurídico, cuyos contornos hemos trasladado remitiéndonos a la jurisprudencia citada.

La COJUA, respecto del proyecto de Decreto sometido a informe señala lo siguiente:

*“Como hemos señalado en nuestro reciente Acuerdo 2/2025 - adoptado con respecto a un proyecto de decreto del mismo departamento que regulaba el Censo de Asociaciones de Comerciantes de Euskadi-, no existe duda alguna sobre la existencia de reglamentos que desarrollan y ejecutan las leyes y otros que no tienen esa naturaleza.*

*Es cierto que no hay reglamento independiente allí donde el legislador ha organizado servicios y órganos administrativos y remitido a la potestad reglamentaria -claramente ejecutiva- el desarrollo ulterior, pero no es este el supuesto que nos ocupa.*

*En el caso analizado, sin embargo, aunque sin duda el proyecto de decreto se ubica en el terreno de la LACE -participa de los objetivos de la acción administrativa sobre la actividad comercial-, no constituye -en el sentido técnico indicado- un reglamento ejecutivo de dicha norma legal.*

*Dicha Ley no contiene ninguna previsión sobre la existencia ni de puntos de asistencia comercial ni de ninguna red vasca constituida por ellos. Solo prevé que el Gobierno Vasco potencie la colaboración con los ayuntamientos y entidades públicas o privadas para la realización de la asistencia técnica para la empresa comercial.*

*Por lo tanto, cabe concluir que es un reglamento independiente -extra legem- que aborda aspectos que se asocian con la capacidad autonómicas para potenciar, en el ámbito de la asistencia técnica para la empresa comercial, la colaboración con los ayuntamientos que posean planes municipales de orientación comercial destinados a la modernización del comercio local, así como con otras entidades públicas o privadas.*

*Para ello no es preciso que el Gobierno deba encontrarse habilitado por una ley -no existe una reserva legal- , ni en este momento se encuentra constreñido por ninguna ley a aprobarlo, y, menos aún, en un sentido determinado -no existe tal ley-.*

*La propia naturaleza de las medidas de fomento -terreno natural de la acción del ejecutivo- apela a una vinculación a las normas legales principal o finalística. En tanto que herramientas al servicio de la consecución de finalidades generales, su diseño concreto no viene prefigurado en la norma legal; al contrario, aquella vinculación finalista aboga por dejar un amplio margen para que el Gobierno adapte el*

*contenido de la medida a lo que en cada momento resulte más adecuado.*

*En suma, no hay desarrollo ejecutivo de la LACE y, aunque incide en las relaciones entre la Administración y los entes públicos y particulares, lo hace en unos términos que no requieren de la intermediación de una ley ya que la adhesión de una entida pública o privada a la red es voluntaria ...”.*

### **c) Contenido del proyecto de Decreto.**

Como ya se ha señalado, el proyecto sustituye la técnica de fomento mediante la convocatoria de subvenciones, para la realización de la asistencia técnica para la empresa comercial, por la de financiación concertada a través de convenios de colaboración con entidades públicas y privadas, previamente seleccionados mediante las reglas de este decreto.

Se trata de una norma que, en el ámbito del comercio y para el desarrollo de una política de fomento, diseña una Red Vasca de puntos de asistencia comercial que carece de personalidad jurídica propia y que se conforma con los PAC de las entidades que, previa convocatoria pública, soliciten expresamente su adhesión y que, tras la evaluación y comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos por un comité, reciban una resolución favorable del órgano competente de la Administración. Una vez admitida su adhesión, el departamento competente en materia de comercio se compromete a ofrecer financiación para la contratación de personal asistente comercial y para sufragar los gastos operativos de los PAC en unas cuantías máximas determinadas, a través de un convenio que canalice la ayuda.

Señalar que la adhesión de una entidad pública o privada a la red es voluntaria, puesto que requiere su solicitud previa (artículo 11). Y, al fijar las condiciones y obligaciones de los posibles beneficiarios, responde básicamente a los principios generales establecidos para el otorgamiento de subvenciones

dispuestos por el artículo 7.2 de la Ley 20/2023, de 21 de diciembre, reguladora del régimen de subvenciones, esto es: a) publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación; b) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la administración otorgante; y c) eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Lo anterior resulta cuando menos llamativo, dado que, reiteramos, el proyecto sustituye la técnica de fomento mediante la convocatoria de subvenciones por la de financiación concertada a través de convenios de colaboración con entidades públicas y privadas.

Con carácter previo diremos que, como acertadamente ha hecho la instancia promotora, resulta pertinente abordar la tramitación conjunta o simultánea de todos los elementos reguladores de la denominada Red Vasca de Puntos de Asistencia Comercial, MERKASARETZA, y procurar la aprobación de un decreto que recogiese la regulación completa de la Red. Incluidas la primera convocatoria *-con indicación de la dotación económica correspondiente-* y, como anexo al articulado, la estipulación o estipulaciones de los convenios de colaboración que se suscribirán con las entidades que se integren en la RVPAC-MERKASARETZA. Así mismo, la memoria del procedimiento informa de su intención de llevar al mismo Consejo de Gobierno el acuerdo para la aprobación del signo de identidad específico de la red.

Destacamos que la instancia promotora, con carácter general, ha tomado en consideración las observaciones formuladas en los distintos informes emitidos a lo largo de la tramitación del presente proyecto de decreto; realizando una nueva formulación del mismo para adecuar el proyecto al fin al que se ordena.

Empezamos diciendo que no obstante lo anterior, debemos señalar que nada se indica acerca de la naturaleza jurídica, en el marco de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, de la denominada “Red Vasca MERKASARETZA” objeto de creación. De hecho, el texto presentado no aclara (ni el expediente tampoco) la **naturaleza jurídica de la denominada Red**



**Vasca Merkasaretza**, objeto de creación, que parece agrupar “elementos” denominados “Puntos de Asistencia Comercial” (cuya naturaleza también se desconoce) creados por terceros. Convendría precisar la forma en que dicha red se integra en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En relación con el **artículo 4** debemos señalar que el requisito referente a la representatividad de la entidad en el parque comercial minorista del área territorial de cobertura (*segundo punto del apartado 2*) aparece, tras una inicial formulación objetiva -10%-, matizado mediante parámetros impregnados de notoria indefinición e imprecisión, generadores de incertidumbre e inseguridad jurídica en la medida que posibilitan libérrimas apreciaciones para su operatividad, por cuanto permiten la admisión, incluso la priorización, de porcentajes inferiores “*que posibiliten una mayor capilaridad de la red que amplíe su capacidad para dar un servicio más cercano y eficaz*”, sin establecer elementos precisos de referencia para la aplicación de dicho criterio.

No está de más apuntar que el proyecto configura una red que inicialmente abarca cincuenta -50- PAC (**artículo 5** y *anexo*) para cuya adhesión se prevé la correspondiente convocatoria (art.8), y se establece la limitación en cuanto al número de PACs que una misma entidad podrá adherir y gestionar en el marco de la Red (art. 5.4 in fine), disponiendo que *una misma entidad no podrá conveniar la gestión de más de 2 PAC bien zonales o territoriales*.

Sin embargo, no se establece el mecanismo a través del cual *-ni el modo en que-* se hará efectiva dicha limitación en el caso de que una misma entidad solicite la adhesión -y gestión- de un número mayor de PACs.

Señalar que, a dicha observación, únicamente se refiere la memoria de la elaboración del procedimiento al señalar que: “*Esto se hará efectivo mediante resolución desfavorable por exceso de número de PACs*”, pero sin contemplarse en el texto normativo el mecanismo arriba reseñado. Por ello se aconseja el establecimiento de dicho mecanismo en el articulado, en aras de la seguridad jurídica.

Por otra parte, apuntar que la carga obligacional que comporta la asunción de la denominada *cartera de servicios* por las entidades gestoras de los PACs, que configura los servicios que habrán de procurar en la gestión de estos, no resulta compatible con la generalidad e indeterminación de contenidos que reflejan los últimos puntos de los apartados 1 y 2 del **artículo 6**, cuando, respectivamente, establecen como servicios asumidos, derivados de la adhesión: *“Cualquiera otros encaminados al cumplimiento de la finalidad establecida dentro de su ámbito de actuación”*; y *“Cualquiera otros que se determinen por la Dirección competente en materia del comercio”*. Los servicios comprometidos integrantes de la “cartera” deberían definirse con mayor concreción y precisión, en aras de la seguridad jurídica.

Por su parte, el **artículo 10** del decreto proyectado se ocupa de la constitución del denominado Comité de Evaluación y Seguimiento, encargado, entre otras cuestiones, del análisis y evaluación de las solicitudes de adhesión a la Red Vasca Merkasaretza y del seguimiento del funcionamiento de la misma. La cabal observancia de los principios de publicidad y transparencia, exigibles en el actuar administrativo, demanda que la identidad de los miembros que componen en cada momento el Comité se haga pública, a fin de que cualquier entidad interesada pueda ejercer su derecho a recusación, en los supuestos y términos legalmente establecidos. Asimismo, en la substanciación del respectivo procedimiento, habrán de adoptarse las medidas precisas para evitar las situaciones de conflicto de intereses de todas las personas que intervengan en la valoración de solicitudes o resolución del mismo.

El **artículo 11** se ocupa del análisis y evaluación de las solicitudes de adhesión a la Red. La regulación recogida se antoja incompleta e inacabada, por cuanto no incorpora previsión alguna del proceso que se empleará en la resolución de la convocatoria, toda vez que *(en principio y salvo que la aplicación informática que se implemente para la gestión de las solicitudes lo impida)* resulta materialmente posible que:

1.- Una misma entidad formule solicitud de adhesión para más de los 2 PAC zonales o territoriales que se fijan como tope en el artículo 5.4, o

2.- Que distintas entidades lo hagan en relación con una misma cobertura zonal en número superior al de los PACs contemplados para ella el mapa de la Red.

Resulta palmario que, en tales casos, los aspectos (o criterios) de evaluación, que se recogen en el apartado 3 del artículo 11, no son suficientes para determinar qué PAC son adjudicados, si se adjudica alguno, en el primer supuesto, o qué entidad se aprueba la solicitud de adhesión, en el segundo.

Y es que la regulación proyectada no perfila cabalmente el proceso que se seguirá para la configuración de la Red. Así, no se explicita si se actuará por zonas de cobertura, o globalmente para todo el mapa de RED, ni si se trata de un proceso de resolución sucesiva o de concurrencia simultánea competitiva. Si bien es cierto que, de lo prevenido en el apartado 2 del artículo 12, parece desprenderse que el proyecto normativo contempla un proceso de resolución sucesiva, toda vez que el hito para el inicio del plazo para resolver se sitúa en la presentación de la respectiva solicitud. De ser así, debería formularse explícitamente con mayor precisión, y el inicio del plazo debería situarse en el día siguiente a aquél en el que la solicitud esté completa (bien inicialmente, bien tras su compleción, medie o no requerimiento).

Respecto de los **convenios de colaboración (artículo 13)** que habrán de formalizarse con las entidades cuya solicitud de adhesión haya sido resuelta favorablemente, el apartado 6 de dicho artículo contempla que: *“el Departamento competente en materia de comercio interior suscribirá en el plazo máximo de 2 meses a contar del siguiente a la notificación de la resolución favorable a la adhesión, los correspondientes convenios de colaboración”*, para a continuación disponer que: *“si la entidad solicitante no firmase el mismo, se podrá suscribir convenio con otra que cumpla requisitos.*

Además, convendría establecer las consecuencias de que dicho plazo transcurriera sin que el convenio se formalizara, dado que no se contemplan en el texto.

Por otro lado, en relación con la materialización de la creación del PAC, o entrada en funcionamiento de este, debemos señalar que no aparece explicitado el modo de verificar tales extremos -creación o entrada en funcionamiento de PAC- y las consecuencias de su inobservancia, y ello a pesar de que en la memoria del procedimiento se entiende que ya aparece explicitado en el artículo 7.5: *“La constitución del Punto de Asistencia Comercial deberá realizarse en un plazo máximo de 30 días, una vez formalizado el Convenio de Colaboración a través del que se formalice la adhesión a la Red Vasca MERKASARETZA”*.

Pero es más, la formulación conforme a la cual *“si la entidad solicitante no firmase el mismo, se podrá suscribir convenio con otra que cumpla requisitos”*, hace necesaria la concreción del modo de elección de esa otra entidad interesada, para su explicitación en el artículo 13.6.

En relación con el **artículo 15**, si bien en la memoria de procedimiento se apunta que la financiación será inferior en caso de que *la dotación económica presupuestada para el funcionamiento del PAC indicada en la solicitud sea inferior*, nada se contempla al respecto en el texto del Decreto, debiendo significarse, conforme a informe OCE, que en la medida que el importe y porcentaje referidos se establecen como máximos, cabe entender la existencia de la posibilidad de que la financiación finalmente comprometida sea inferior. Sin embargo, no se hace en el texto del decreto referencia alguna que determine los supuestos en que ello tendrá lugar, ni de parámetros aplicables para la determinación de las concretas cuantías inferiores. Por lo que ha de corregirse dicha ausencia.

Por otro lado, se apunta en la memoria de elaboración del procedimiento que, con relación a la posible modificación de la financiación, con el fin de acotar en

qué momento se puede producir, se ha introducido en el texto del decreto la previsión de que se modificará en caso de circunstancias sobrevenidas. Al respecto cabe decir que se faculta al director o directora competente en materia de comercio interior para modificar (*ha de entenderse que al alza o a la baja*) los indicados límites cuantitativo y porcentual, sin sujetarla a parámetro alguno para su materialización, *más allá de modificación en caso de circunstancias sobrevenidas*, dotando a dicho órgano de libérrima discrecionalidad. Así, se desconoce si dicha modificación podrá efectuarse en cualquier momento, durante la vigencia anual de los convenios, o sólo con ocasión de la prórroga de estos; o, en su caso, al abordar una nueva convocatoria, etc. Tampoco se establece ningún elemento de referencia que haya de ser aplicado en la modificación, para la determinación de los nuevos límites. De conformidad con informe de la OCE, creemos que han de enmendarse las apuntadas omisiones.

Por último, el **anexo II contiene el modelo de convenio** a suscribir con las distintas entidades para la prestación de la cartera de servicios de asistencia comercial mediante un PAC adherido a la red vasca MERKASARETZA (Convenio de colaboración entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a través del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, y la entidad interesada para la prestación de la cartera de servicios de asistencia comercial mediante un punto de asistencia comercial (PAC) adherido a la red vasca Merkasaretza).

Examinado su contenido, se considera que el proyecto de colaboración cumple con el contenido mínimo a que se refiere el artículo 49 de la LRJSP, y que se acomoda al contenido del decreto regulador proyectado, por lo que se estima que resulta conforme a derecho. Sin embargo, consideramos que convendría sustituir el término de “cláusulas”, más propio de los contratos, por ESTIPULACIONES, y ello por encontrarnos ante un convenio de colaboración y no ante un contrato.

## CONCLUSIÓN

El proyecto de decreto informado es conforme a derecho, con excepción de las observaciones que se contienen en el presente informe.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.