



## INFORME DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL CENSO DE ASOCIACIONES DE COMERCIANTES DE EUSKADI

8/2025 IL – DDLCN  
DNCG\_DEC\_1081/24\_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 b) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, 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 proyecto normativo correspondiente, los siguientes documentos relevantes:

- a) Orden de 1 de febrero de 2024 del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo por la que se somete a consulta pública previa el proyecto de decreto.



- b) Alegaciones presentadas en el trámite de consulta previa por distintas asociaciones y particulares.
- c) Orden de 7 de marzo de 2024, del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo por la que se acuerda el inicio del procedimiento.
- d) Orden de 22 de abril de 2024 del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de decreto.
- e) Resolución de 10 de abril de 2024, de la Directora de Comercio, por la que se somete a trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.
- f) Memoria de 25 de abril de 2024 de la Directora de Comercio, de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto.
- g) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, de fecha 3 de mayo de 2024.
- h) Informe de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de fecha 6 de mayo de 2024.
- i) Memoria explicativa de la Directora de Comercio de la necesidad y oportunidad de la iniciativa, de fecha 6 de mayo de 2024.
- j) Informe jurídico relativo al proyecto de decreto, de fecha 7 de mayo de 2024.
- k) Alegaciones presentadas en el trámite de información pública por la Asociación DENDARTEAN, la Asociación BIZKAI-DENDAK y Asociación ARABADENDAK
- l) Memoria económica de la Directora de Comercio de fecha 17 de mayo de 2024.
- m) Informe del Consejo Vasco de la Competencia de fecha 30 de mayo de 2024.
- n) Dictamen nº D24-012 de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, de fecha 17 de junio de 2024.
- o) Informe de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, de fecha 22 de julio de 2024.
- p) Memoria sucinta de la Directora de Comercio, de fecha 4 de noviembre de 2024.

q) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE), de fecha 2 de diciembre de 2024.

r) Memoria sucinta de la Directora de Comercio tras informe de la OCE, de fecha 21 de enero de 2025.

Estos hitos permiten concluir favorablemente la tramitación administrativa desde lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

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

El proyecto de decreto sometido a dictamen se presenta como una iniciativa encaminada a regular el Censo de Asociaciones de Comerciantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la parte expositiva se menciona que la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la actividad comercial (en adelante, LACE), tiene como objeto la regulación de la actividad comercial y la ordenación y mejora de la estructura comercial en la Comunidad Autónoma del País Vasco y señala que el Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de comercio, desarrollará cuantas actuaciones persigan la reforma de las estructuras comerciales, y especialmente las encaminadas a la formación de agrupaciones o unidades integradas entre empresas de comercio, entre otras.

A continuación, se expone como antecedentes de la iniciativa que el Decreto 148/1997, de 17 de junio, creó el Censo de Asociaciones de Comerciantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue modificado por el Decreto 184/2015, de 6 de octubre, de modificación del Decreto por el que se crea el Censo de Asociaciones de Comerciantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Respecto al proyecto se significa que

*constituye uno de los pilares de la Estrategia de Comercio Merkataritza 2030 la necesidad de una Gobernanza Transversal e Interinstitucional en una labor compartida y sinérgica. Se recoge cómo el sector comercial es un sistema complejo y sensible a las decisiones de distintos actores institucionales, sectoriales y territoriales, y empresarialmente muy atomizado y apoyado en dinámicas asociativas. La Gobernanza institucionalmente abierta y coordinada con esos actores públicos, y colaborativamente activa con los representantes sectoriales privados, constituye un modelo imprescindible a impulsar y perfeccionar. El sector comercial, desde su atomización, hace del asociacionismo una herramienta natural, cuyo perfeccionamiento pasa por el impulso de formas asociativas vivas, de amplia base y participación activa, en el marco de un clima interasociativo igualmente colaborativo y eficaz que permitan vías y mecanismos de cogobernanza en torno a nuevos modelos de colaboración público-privada.*

Teniendo en cuenta lo anterior, añade la parte expositiva, se ha detectado que existen ciertos aspectos de la norma actual que precisan de una mayor concreción y precisión. Se considera esencial contar con información veraz y actualizada, así como con indicadores precisos que sirvan de base a políticas públicas eficaces y adecuadas para el sector comercial. Es esta necesidad la que inspira la nueva regulación del Censo de Asociaciones de Comerciantes de Euskadi.

## **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 del Gobierno Vasco.

Este órgano consultivo emitió el Acuerdo 2/2025 por el que inadmitía la solicitud por entender que la iniciativa normativa no estaba sujeta a su consideración, por no enmarcarse en el ámbito del art. 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 no se requiere su informe 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 por ser una actuación no sometida a su preceptivo Dictamen.

La COJUA concluye afirmando que *“el proyecto es obra espontánea del Gobierno, que no se dicta como ejecución o desarrollo de una previsión de la LACE, que no contempla dicho censo, ni establece ninguna regulación sobre el mismo, y que tiene la naturaleza de reglamento independiente que –extra legem– establece normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración”*

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

## VALORACIÓN

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

El pronunciamiento de la COJUA sitúa el proyecto normativo la categoría de los llamados reglamentos independientes 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 la STS FD

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, ... 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.*

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 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 autoorganizativos 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 inadmisibles 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 que regula el censo de Asociaciones de Comerciantes de Euskadi 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.

A tal efecto, resulta relevante reproducir las siguientes conclusiones que la COJUA alcanzó en el Dictamen 116/2015, de 10 de septiembre, a propósito del Decreto 184/2015, al que sustituye el Decreto proyectado, al señalar que

*en el plano normativo, la regulación y el establecimiento del censo de asociaciones no resulta de ninguna previsión o mandato legal directo, sino que se trata de una medida de corte organizativo para mejorar el cauce representativo directo de las empresas del sector y de sus intereses ante las administraciones públicas.*

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

*No hay, por tanto, desarrollo ejecutivo de la LACE y, aunque incide en las relaciones entre la Administración y los particulares, lo hace en unos términos, que no requieren de la intermediación de una ley, ya que la inscripción es voluntaria (artículo 2) y se puede solicitar la baja en cualquier momento (artículo 9.1), el censo tiene un mero efecto informativo (artículo 11), sin que sea condición indispensable para que una asociación pueda optar a una convocatoria de ayudas de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de comercio (artículo 13).*

*Es un reglamento interno que aborda aspectos de corte organizativo, que se asocia con la capacidad autonómica para gestionar y regular el comercio minorista en su territorio, lo que permite crear un censo para allegar información sobre las asociaciones de comerciantes de Euskadi, sin que desde este punto de vista tampoco estemos en el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación estatal en materia de comercio interior (Ley 7/1996, de 15 de enero,*



*de ordenación del comercio minorista), o en materia de cámaras, que nada ha dispuesto sobre un censo de estas características en su regulación.*

*En definitiva, se trata de un reglamento doméstico que diseña el censo de las asociaciones de comerciantes para que la Administración autonómica cuente con información fiable sobre el fenómeno del asociacionismo en el sector.*

Pues bien, es éste el contexto que de partida ha de guiar la valoración del proyecto de Decreto que se somete ahora a informe de legalidad, siguiendo la línea argumental de la COJUA, considerando que el mismo es una evolución de un instrumento administrativo ya creado anteriormente.

La exposición de motivos y los informes y memorias que han acompañado el proyecto dan cuenta de los fines del censo de asociaciones (primero denominado registro de asociaciones) como una herramienta administrativa relevante para obtener información veraz y actualizada del sector asociativo, así como indicadores precisos que sirvan de base a políticas públicas eficaces y adecuadas para el sector comercial, fines que se imputan compatibles, como señala la COJUA, con una regulación de corte organizativo que no requiere de previa existencia o habilitación en la Ley.

La COJUA en su dictamen señala, que la inscripción en el censo no sea *condición indispensable para que una asociación pueda optar a una convocatoria de ayudas de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de comercio*, como uno de los elementos que deben quedar fuera de una norma de corte organizativo.

No se puede decir que el actual art. 13 permita atender a tal requisito. Reproducimos dicho art. en la versión que se ha trasladado a efectos del presente informe:

### ***Artículo 13. Efectos de la inscripción***

*La previa inscripción en el Censo será **condición imprescindible** para que una asociación pueda **optar a una convocatoria de ayudas** de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de comercio, siempre que ello se indique en la base reguladora de las ayudas y esté plenamente justificado.*

*Asimismo, **no podrán concederse** estas ayudas a aquellas asociaciones cuya inscripción en el Censo hubiera sido cancelada, con carácter firme, previamente a la fecha de resolución de la concesión de estas.*

Justifica el Departamento promotor su nueva redacción de la siguiente manera:

*Tras las alegaciones recibidas solicitando la supresión de la exigencia de inscribirse en el CACE para poder optar a ayudas de la Dirección de Comercio o para poder suscribir convenios con la misma y no estando tal exigencia regulada en ninguna normativa, se procede a su modificación quedando redactado de la siguiente manera:*

*“La previa inscripción en el Censo será condición imprescindible para que una asociación pueda optar a una convocatoria de ayudas de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de comercio, siempre que ello se indique en la base reguladora de las ayudas y esté plenamente justificado”*

Ya hemos trasladado que el reglamento independiente tiene efectos *ad intra*, y que no puede tener relevancia en los derechos y obligaciones de terceros. Pues bien, aun con el presupuesto de que ello se prevea en las bases reguladoras de ayudas, la imposición de la previa inscripción se erige en un condicionante que desnaturaliza y contradice el carácter voluntario de la inscripción al imponer de forma indirecta la inscripción. Más aun, el inciso segundo (que se mantiene en el texto remitido, a pesar de lo indicado en la memoria final) se desconecta de la previsión en las correspondientes bases

para afirmar que dichas ayudas no se concederán a las asociaciones cuya inscripción hubiere sido cancelada. Puede llegarse a considerar que esta previsión se aparta sin motivación ni explicación razonable de los objetivos proclamados en la exposición de motivos y memorias que acompañan al proyecto acerca de la utilidad de promover el asociacionismo en un sector atomizado fomentando un *clima interasociativo igualmente colaborativo y eficaz que permitan vías y mecanismos de cogobernanza en torno a nuevos modelos de colaboración público-privada disponiendo de información veraz y actualizada, que sirvan de base a políticas públicas eficaces y adecuadas para el sector comercial*. Por tanto, dicha previsión, no estando siquiera justificada su necesidad o lógica desde la obtención de los objetivos señalados, excede del contexto meramente organizativo que habilita la producción de normas independientes como es la informada al imponer obligaciones o condicionar el acceso a ayudas públicas que por no estar soportada en normas de rango de ley se erigirían en arbitrarias siendo por tanto nulas de pleno derecho.

De la misma manera, la previsión del art. 12.1 puede imputarse excesiva en el contexto de norma organizativa amen de innecesaria por no justificada.

Dispone este apartado lo siguiente:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, las asociaciones inscritas deberán presentar, en el primer cuatrimestre de cada año natural la relación de asociados, indicando si contribuyen económicamente mediante cuota y si están al corriente de pago de la misma.*

Razona el Departamento proponente los siguiente para justificar su mantenimiento:

*No obstante, y dado que el fin de la creación del CACE es disponer de información actualizada y veraz, de manera que sirva de base para la obtención de indicadores objetivos y para la adecuación de las políticas de fomentos del asociacionismo comercial, **se considera necesario saber** si el asociado forma parte activa de la asociación, participando*

*económicamente en la misma mediante el abono de la cuota correspondiente y si está al corriente de esta.*

Pues bien, estas explicaciones no resultan suficientes para justificar la necesidad de conocimiento del dato del abono de la cuota, pues el dato de asociados se proporciona por la Asociación que lo será al margen de los efectos que tenga el no abono de las cuotas, decisión que corresponde adoptar a la asociación.

Por tanto se sugiere su eliminación.

### **CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto informado es conforme a derecho, con excepción de los arts 12.1 y 13 a tenor de las consideraciones que se contienen en el presente informe.