



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

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

47/2020 DDLCN IL

I

INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 13.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 14.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II

ANTECEDENTES Y OBJETO

La pandemia de COVID-19 ha generado un impacto extraordinario e impredecible a priori en todas las actividades económicas relacionada con la actividad comercial, el turismo, la hostelería y el



ocio, que aún en la denominada nueva normalidad todavía persiste, por las limitaciones impuestas que obligan a mantener el distanciamiento social y las restricciones al movimiento de ciudadanos, ello como medidas para seguir luchando contra un patógeno que sigue estando presente y que representa una potencial amenaza para nuestro modelo de sociedad avanzada.

A restablecer la normalidad se dirige la iniciativa que es objeto de informe, y que tiene por objeto canalizar una actuación sincronizada de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco para recuperar por la ciudadanía los niveles de consumo y demanda de servicios y bienes que eran habituales en los momentos anteriores a la crisis sanitaria, una vez superado el rigor de la misma y asentados unos mínimos de confianza en términos de salud.

La iniciativa ligada al establecimiento de bonos al consumo, que durante las fases más duras de la pandemia se han establecido desde iniciativas privadas, se ha revelado eficaz para paliar el descenso en la facturación de estos sectores. Con la iniciativa de las instituciones se pretende impulsar desde el sector público esta herramienta, que parece ser útil incluso en el momento presente donde aunque se habla de cierta normalidad y existe libertad de movimientos, persiste el riesgo sanitario y la necesidad de que la ciudadanía actúe de forma responsable atendiendo a las indicaciones de las autoridades sanitarias, parámetros con los que, y es lo relevante, debe conjugar su actividad en términos de normalidad en áreas como la del consumo y acceso a la oferta de bienes, productos y servicios, cuyo incentivo e impulso es el objeto de la iniciativa.

A tal efecto, las Administraciones suscribientes convienen en:

- identificar el ámbito de comercio diana que más requiere del apoyo institucional para estimular la demanda, con especial referencia a las Pymes y a aquellos establecimientos comerciales que hubieron de cerrar tras el estado de alarma, incluyendo a ópticas y establecimientos de productos ortopédicos, equipos tecnológicos y de telecomunicación y telefonía. Y dejando al margen, por haber permanecido de forma obligada abiertos por estar ligados a la provisión de alimentos y productos sanitarios, a pescaderías, fruterías, supermercados, tiendas de alimentación y bebida en general, estancos, gasolineras, farmacias, alimentos para animales de compañía, kioskos de prensa y productos higiénicos.
- Definir el modelo de bono, su acceso y condiciones.

III. LEGALIDAD

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

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

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

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

De la misma manera se expresa la cláusula segunda al indicar que “*Dada la naturaleza jurídica de este Protocolo General de Actuación el sistema de incentivo y estímulo se establecerá y ejecutará en cada administración pública por sus propios servicios y medios y, en su caso, con las técnicas propias de las relaciones de colaboración interadministrativa que puedan ser acordadas a futuro por los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.*”

Los Protocolos Generales de Actuación, como instrumento de colaboración fueron incorporados por primera vez al ordenamiento jurídico en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y así, en el artículo 6.4 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre disponía lo siguiente:

“Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales”.

Dicha Ley fue derogada mediante la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público cuyo artículo 47.1 recoge en similares términos la figura del Protocolo General de Actuación, cuando, tras definir los convenios, previene en su segundo párrafo que

“No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles”.

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

Por último, y en cuanto a las competencias que ostentan las administraciones intervinientes, así como su capacidad para suscribir el proyecto de protocolo, siendo la actuación a desarrollar de índole promocional del consumo, las Administraciones Públicas en general disponen de habilitación competencial para intervenir.

2º Régimen jurídico, procedimiento y contenido del Protocolo General

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

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

El art. 57.3 que dispone que *“Los Protocolos Generales y Convenios que deban informarse al Consejo de Gobierno, requerirán únicamente la remisión al Consejo del Texto definitivo negociado y suscrito.”*

En definitiva, los Protocolos Generales deberán ser remitidos al Consejo de Gobierno para su mero conocimiento, una vez negociados y suscritos por las partes.

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

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

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

Como prevé la cláusula segunda *“El sistema de incentivo y estímulo se establecerá y ejecutará en cada administración pública por sus propios servicios y medios y, en su caso, con las técnicas propias de las relaciones de colaboración interadministrativa que puedan ser acordadas a futuro por los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.”*

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Protocolo General referido en el encabezamiento.