



Lehiaren  
Euskal Agintaritza  
Autoridad Vasca  
de la Competencia

## INFORME SOBRE LA ADJUDICACIÓN DE PUESTOS EN LOS MERCADOS Y FERIAS LOCALES

### Proyecto AVC nº 240- PROM- (2017)

#### Sumario:

I. OBJETO DEL INFORME Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	1
II. NORMATIVA DE APLICACIÓN E INFORMES DEL ARARTEKO .....	2
III. EI MODELO DE ORDENANZA DE EUDEL SOBRE LA VENTA AMBULANTE .....	7
IV. REGULACIÓN Y ACTUACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS .....	10
V. EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, BILBAO BIZKAIA KUTXA Y EUDEL .....	13
IV. CONCLUSIONES .....	16

#### Pleno:

Alba Urresola Clavero, Presidenta  
Rafael Iturriaga Nieva, Vocal  
Enara Venturini Álvarez, Vocal  
María Lourdes Muñoa Corral, Secretaria

1. El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 22 de mayo de 2018 el siguiente informe en relación con la adjudicación de puestos en los mercados ocasionales o periódicos que se celebran con ocasión de las ferias locales que se celebran en los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV).

### I. OBJETO DEL INFORME Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2. La instituciones del Ararteko y la Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) hemos recibido quejas y denuncias de operadores económicos que no pueden acceder a los mercados de las ferias locales que se celebran en los municipios de de la CAPV.



3. A través del presente informe esta LEA/AVC analiza si la regulación y actuación de los ayuntamientos está afectando a la libre competencia cuando seleccionan los operadores económicos a los que autorizan la venta ambulante de sus productos.

4. El presente informe se emite en virtud de la facultad que la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC)<sup>1</sup>, atribuye a los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas, entre los que se encuentra esta LEA/AVC, de elaborar informes.

5. Asimismo, se emite en ejercicio de la competencia que la Ley 1/2012, de la Autoridad Vasca de la Competencia, atribuye a LEA/AVC de dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados<sup>2</sup>.

6. Las recomendaciones que en el presente informe se realicen permitirán a los ayuntamientos otorgar sus autorizaciones a los operadores económicos que desean participar en los mercados ocasionales o periódicos de venta ambulante de forma que no restrinjan la competencia.

## II. NORMATIVA DE APLICACIÓN E INFORMES DEL ARARTEKO

7. La normativa de aplicación a tener en cuenta es la siguiente:

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006.

La Ley Vasca 7/1994, de 27 de mayo de la Actividad Comercial del País Vasco. El artículo 15, define la venta ambulante. La Ley 7/2008 de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial (BOPV nº 128, de 7-7-08) adapta a la Directiva de Servicios.

La [Ley 7/1996, de 15 de enero](#), de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM) cuya redacción ha sido modificada por la Ley 1/2010 de 1 de marzo. El artículo 6 de la Ley establece que en ningún caso podrán establecerse requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada.

La Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (LPAP) Artículos 86 y siguientes.

La Ley Vasca 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria. BOPV nº. 250, de 31 de diciembre de 2008.

<sup>1</sup> Ley estatal 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, BOE nº 159, de 4 de julio de 2007.

<sup>2</sup> Véanse los artículos 3.1, 3.3.d y 10.n de la Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012. Accesible en [http://www.competencia.euskadi.eus/z02-contnorm/es/contenidos/informacion/legislacion\\_normativa/es\\_normativ/legislacion.html](http://www.competencia.euskadi.eus/z02-contnorm/es/contenidos/informacion/legislacion_normativa/es_normativ/legislacion.html). .



La Ley 17/2009, de 23 de noviembre sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. El artículo 6 se ocupa del procedimiento de autorización.

El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio que aprueba el Reglamento de Bienes de Entidades Locales. Artículo 77. Sujeción a licencia uso común especial bienes de dominio público.

El Decreto 199/2010, de 26 de enero por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). BOE nº. 295, de 10 de diciembre de 2013.

El Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 15/2015, de 10 de febrero, por el que se regula el Censo de personas productoras-elaboradoras comercializadoras de productos agrarios y alimentarios en mercados y ferias locales tradicionales del Territorio Histórico de Bizkaia. BOB nº 32, de 17 de febrero de 2015.

El Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 65/2015, de 12 de mayo, por el que se modifica el Decreto Foral 15/2015, de 10 de febrero por el que se regula el Censo de personas productoras-elaboradoras comercializadoras de productos agrarios y alimentarios en mercados y ferias locales tradicionales del Territorio Histórico de Bizkaia.

**8. La Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, impone a los Estados la obligación de eliminar todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios que se contempla en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFE) respectivamente.**

**9. Su incorporación al ordenamiento jurídico interno conduce a la modificación de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista e ineludiblemente a la reforma de los consiguientes desarrollos estatutarios, con el objeto de adecuar su contenido a las exigencias de supresión de trámites innecesarios y de simplificación de procedimientos administrativos en el otorgamiento de las autorizaciones pertinentes en materia de comercio. Esta modificación se produjo mediante la aprobación de la Ley 1/2010, de 1 de marzo.**

**10. El artículo 6 de la Ley establece que los requisitos para la autorización o declaración responsable de establecimientos comerciales deberán estar basados en razones imperiosas de interés general y en todo caso no deberán ser discriminatorios, y sí, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación, predecibles, transparentes y accesibles.**

**11. El artículo 54 de la mencionada Ley relativo a la autorización de los Ayuntamientos establece que puesto que el número de autorizaciones disponibles es limitado debido a la escasez de suelo público el procedimiento para la selección**



entre los posibles candidatos habrá de garantizar la transparencia y la imparcialidad y, en concreto, la publicidad adecuada del inicio, desarrollo y fin del proceso.

**12.** Dicha selección es una competencia indelegable de los Ayuntamientos a entidades privadas tal y como ha analizado el Ararteko en detalle<sup>3</sup>:

“Por ello, a nuestro entender, es a la Administración municipal a la que le corresponde responder a la solicitud de esta institución, tanto por el hecho de que la encomienda de gestión no significa cesión de titularidad, como por el hecho de que las actividades sujetas al derecho administrativo no pueden ser objeto de encomienda a entidades sujetas a derecho privado, debiendo en cualquier caso dictar los actos y resoluciones que correspondan el órgano competente.

En suma, el Ayuntamiento no puede sustraerse al derecho administrativo al tratarse de autorizaciones administrativas del dominio público, siendo necesario que estas autorizaciones al ser limitadas se sometan al régimen de concurrencia competitiva, es decir mediante procedimiento público, tal como determina el artículo 4 del Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria.

Por tanto, previa instrucción del expediente administrativo que corresponda, documentación que debe estar a disposición en sede municipal para su examen e información si correspondiera, el otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local, son competencia del Alcalde y aunque tales atribuciones pueden delegarse en otros órganos de la entidad local, no resulta posible su ejercicio por parte de una asociación aunque sea la organizadora de la feria (artículo 21.1 q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases de Régimen Local).

Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento podría determinar algún grado de colaboración en la gestión de la feria por parte de la asociación turística interviniente pero siempre a posteriori de la adjudicación de los puestos por resolución motivada del órgano competente.”

**13.** Si bien con carácter general las actividades de servicios de distribución comercial no deben estar sometidas a autorización administrativa previa, en lo relativo al ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria la normativa interna entiende preciso el mantenimiento de la autorización previa “en la medida en que este tipo de actividad comercial requiere el uso de suelo público que debe conciliarse con razones imperiosas de interés general como el orden público, la seguridad y la salud pública<sup>4</sup>”.

**14.** Así lo establece el **Real Decreto del año 2010 regulador de la venta ambulante** de desarrollo de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista remitiéndose a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas

<sup>3</sup> **Resolución 2017R-820-16 del Ararteko**, de 20 de marzo de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de **Ortuella** que adecue a la legalidad la adjudicación del espacio público en una feria agroalimentaria.

<sup>4</sup> Exposición de motivos del Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria.



15. Tal y como acertadamente recoge el Real Decreto la escasez de suelo público disponible provoca que el número de autorizaciones haya de ser limitado. Por ello el procedimiento de concesión debe ser público y transparente.
16. La entrada en vigor del Real Decreto en el año 2010 supuso la supresión de los requisitos de naturaleza económica y de los criterios económicos de otorgamiento de la autorización, entre otros, aquellos que supeditaban el otorgamiento de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, o a que se evaluaran los efectos económicos posibles o reales de la actividad, o a que se hiciera una apreciación de si la actividad se ajustaba a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad competente.
17. El artículo primero del citado Real Decreto define la venta ambulante o no sedentaria como aquella realizada por comerciantes fuera de un establecimiento comercial cualquiera que sea su periodicidad y el lugar donde se celebre. Distingue cuatro tipos:
- a) Venta en mercadillos.
  - b) **Venta en mercados ocasionales o periódicos.**
  - c) Venta en la vía pública.
  - d) Venta ambulante en camiones-tienda.
18. De entre los tipos descritos las ferias locales que se organizan con ocasión de la celebración de festividades encuentran mejor encuadre en la letra b) por tratarse de mercados ocasionales con periodicidad anual.
19. El artículo segundo establece que corresponde a los Ayuntamientos la autorización de esta modalidad de venta.
20. El artículo cuarto se refiere al procedimiento de selección de los puestos de venta y recuerda que el mismo **“será determinado por cada ayuntamiento, respetando, en todo caso, el régimen de concurrencia competitiva**, así como las previsiones contenidas en los artículos 86 y siguientes de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como del capítulo II de la Ley 17/2009 sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. El citado artículo 86 establece la necesidad de solicitar una autorización cuando se produce un aprovechamiento especial del dominio público mediante la ocupación de instalaciones desmontables o bienes muebles.



21. El apartado segundo establece que el procedimiento será público y su tramitación deberá desarrollarse conforme a criterios claros, sencillos, objetivos y predecibles. En la resolución del procedimiento se fijarán los requisitos de la autorización, que habrán de ser necesarios, proporcionales y no discriminatorios.
22. El artículo cinco manifiesta que la presentación de la solicitud requerirá únicamente la firma de una declaración responsable.
23. El apartado tercero del citado artículo señala que **en ningún caso el procedimiento podrá exigir el deber de residencia en el municipio respectivo como requisito de participación** y el párrafo quinto establece que no será exigible acreditación documental de otros requisitos detallados en la declaración responsable.
24. Por su parte la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado del año 2013 (LGUM), recoge la libertad de establecimiento y la libertad de circulación de todos los operadores económicos, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre la base de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.
25. El Ararteko ha emitido numerosos informes<sup>5</sup>, con cuyos contenidos y conclusiones esta LEA/AVC comparte diagnóstico. En los mismos se detectan diferentes tipos de irregularidades que cometen algunos Ayuntamientos a la hora de seleccionar a los operadores económicos que solicitan participar en las ferias locales. Así, en ocasiones no se publicitan los criterios de selección y consecuentemente dicha selección no es transparente. En otros supuestos falta la motivación de las

---

<sup>5</sup> **Resolución 2014S-125-12 del Ararteko**, por la que se sugiere al Ayuntamiento de **Mungia** que determine los criterios de acceso y el procedimiento para la adjudicación de los puestos de venta en las ferias y mercados ocasionales que se desarrollan en el municipio.

**Resolución 2017R-2284-16 del Ararteko**, de 16 de agosto de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de **Zumarraga** que adecue a la legalidad la regulación de la autorización de ocupación del espacio público en la feria de Santa Lucía.

**Resolución 2016R-1601-15 del Ararteko**, de 7 de marzo de 2016, por la que se recomienda al Ayuntamiento de **Bermeo** que adecue a la legalidad la adjudicación del espacio público en ferias ocasionales.

**Resolución 2014S-2063-11 del Ararteko**, de 7 de abril de 2014, por la que se sugiere al Ayuntamiento de **Berango** que determine los criterios de acceso y el procedimiento para la adjudicación de los puestos de venta en las ferias y mercados ocasionales que se desarrollan en el municipio.

**Resolución 2014S-2250-11 del Ararteko**, de 15 de abril de 2014, por la que se sugiere al Ayuntamiento de **Gernika-Lumo** que determine los criterios de acceso y el procedimiento para la adjudicación de los puestos de venta en las ferias y mercados ocasionales que se desarrollan en el municipio.

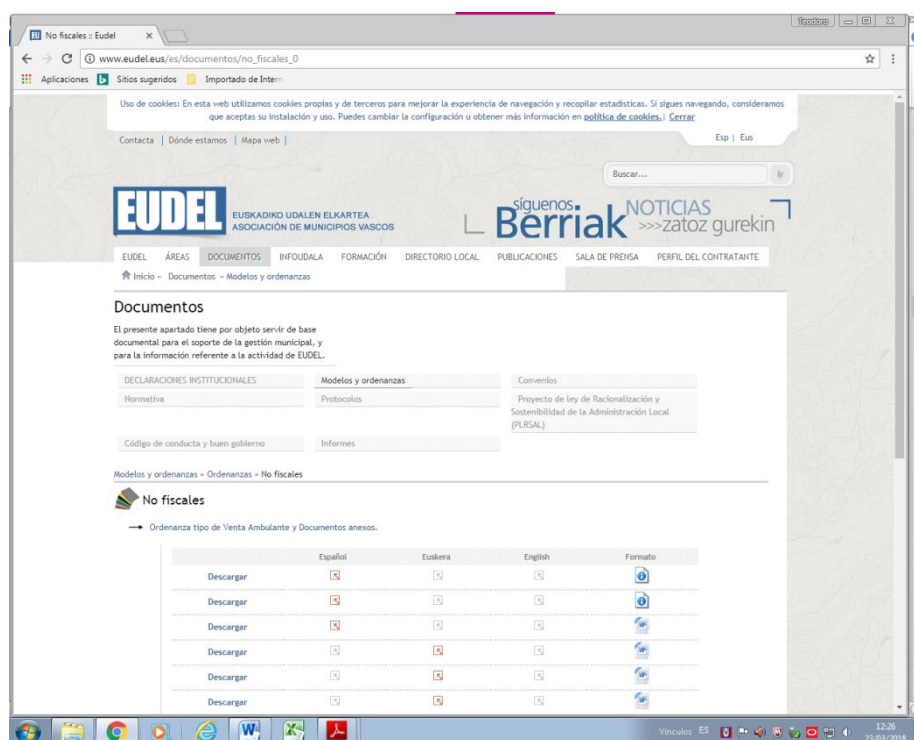
**Resolución 2017R-820-16 del Ararteko**, de 20 de marzo de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de **Ortuella** que adecue a la legalidad la adjudicación del espacio público en una feria agroalimentaria.

adjudicaciones de los puestos lo que ocasiona arbitrariedad. En otros casos en los que se establecen criterios de selección éstos son criterios prohibidos por resultar discriminatorios.

26. A pesar de las quejas al Ararteko la actuación discriminatoria de algunos Ayuntamientos persiste lo que ha ocasionado que dichas quejas se hayan convertido en denuncias a esta LEA/AVC. organismo autónomo que además de la competencia en la elaboración de informes ostenta la capacidad sancionadora y de impugnación de actos administrativos y disposiciones de carácter general si bien en una primera fase se ha optado por emitir el presente informe de promoción<sup>6</sup>.

### III. EI MODELO DE ORDENANZA DE EUDEL SOBRE LA VENTA AMBULANTE

27. Eudel tiene publicada en su página web<sup>7</sup> un modelo de ordenanza de venta ambulante para facilitar esa labor a los Ayuntamientos.



<sup>6</sup> Art. 3.2. a) y 3.4 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero de la Autoridad Vasca de la Competencia.

<sup>7</sup> EUDEL. Página web accesible en la dirección url:  
[http://www.eudel.eus/es/documentos/no\\_fiscales\\_0](http://www.eudel.eus/es/documentos/no_fiscales_0)





**28.** El artículo 8 del modelo de Ordenanza se dedica al procedimiento de selección con el siguiente contenido:

**“Artículo 8.- Procedimiento de selección**

1. El procedimiento para la selección de los posibles candidatos **respetará el régimen de concurrencia competitiva y garantizará los principios de transparencia, imparcialidad, no discriminación y publicidad.**

Su tramitación deberá desarrollarse conforme a **criterios claros, sencillos, objetivos y predecibles.**

2. La convocatoria se realizará mediante resolución municipal del órgano competente.

3. (Apartado opcional) En atención a una mayor profesionalización del comercio ambulante, protección de las personas consumidoras, así como en consideración a objetivos de política social, de conservación del patrimonio cultural local, de protección del medio ambiente y a cualquier otra razón imperiosa de interés general, podrán tenerse en cuenta por el Ayuntamiento, entre otros, los siguientes criterios, siempre que estén contemplados en las bases reguladoras de la convocatoria:

- **La experiencia y profesionalidad** de la persona solicitante que acredite, independientemente del ámbito geográfico en el que haya ejercido la actividad de venta ambulante, la correcta prestación de la actividad comercial.
- **La formación** acreditada de la persona solicitante, mediante la participación en cursos, jornadas, conferencias u otras actividades en materia de venta ambulante.
- **La situación económico-social** de la persona solicitante. Por ejemplo, las dificultades para el acceso al mercado laboral o el número de personas dependientes económicamente de ella.
- **No haber incurrido en sanción** administrativa firme por la comisión de alguna infracción de las normas reguladoras de la actividad de venta ambulante o sedentaria.
- Estar en posesión de algún distintivo de **calidad** reconocido en el ámbito del comercio ambulante.
- La **venta de productos locales agroalimentarios de producción propia, sin que en ningún caso se discrimine por razón de nacionalidad, residencia o domicilio.**

**29.** El apartado opcional tercero del artículo ocho ofrece un listado, no cerrado, de criterios denominados “de interés general” como son: la experiencia y profesionalidad (i), la formación (ii), la situación económico-social (iii), el no haber incurrido en sanción (iv), la calidad (v), la venta de productos locales agroalimentarios de producción propia.

**30.** Sin embargo, tal y como está redactado el modelo no se puede decir que dichos criterios sean claros, sencillos y, sobre todo, predecibles para las personas que deseen participar en los mercados ambulantes de la CAPV de forma que las mismas sepan con claridad la puntuación que va a utilizar el correspondiente ayuntamiento para realizar la selección.





- 31.** El modelo no prevé qué puntuación se ha de dar a cada criterio. Es decir, no realiza una ponderación. A su vez, y dentro de cada criterio tampoco se detallan los elementos objetivos que se van a utilizar para puntuar la experiencia, la formación, la situación económica y social del solicitante, la calidad del producto etc.
- 32.** Se supone que esta labor debiera ser desarrollada por los Ayuntamientos, sin embargo, el hecho cierto es que éstos rara vez ponderan los criterios de interés general mencionados, ni detallan cómo se puntuará cada criterio con lo que la consecuencia es precisamente la contraria de la que pretende la normativa en la que se priorizan los criterios de concurrencia competitiva, transparencia, imparcialidad, no discriminación y publicidad. En palabras del Ararteko<sup>8</sup>:
- “Así, los posibles interesados no conocen la ponderación de cada criterio con carácter previo a la toma de decisiones de tal forma que tampoco tienen herramientas para oponerse a esos parámetros no precisados.”
- 33.** Si bien el apartado primero recoge los principios generales de concurrencia competitiva, transparencia, imparcialidad, no discriminación y publicidad, los criterios de interés general del apartado tercero no dejan de ser barreras de entrada a los mercados ocasionales que han de ser utilizadas con cautela y solo en casos debidamente justificados por su directa relación con la organización de la feria, ya que en ocasiones bajo un supuesto interés general se esconde una selección arbitraria a favor de los productores y elaboradores locales, selección discriminatoria prohibida no solo por el derecho de la competencia y la regulación de la venta ambulante, sino que en su caso pudiera constituir un delito de prevaricación administrativa previsto en el artículo 404 del Código Penal castigado con inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de 9 a 15 años.
- 34.** Por otra parte, la libre competencia es también un criterio de interés general que bien pudiera ser contemplado en el modelo de ordenanza de venta ambulante de los mercados ocasionales de forma que los seleccionados ofrezcan productos de calidad al mejor precio, elemento que no se tiene en cuenta y que sin embargo sería muy apreciado por los asistentes a dichos mercados que se beneficiarían económicamente de la competencia entre los productores y elaboradores, sobre todo si tenemos en cuenta que los participantes en dichos mercados ocupan suelo de dominio público.

---

<sup>8</sup> **Resolución 2017R-2284-16 del Ararteko**, de 16 de agosto de 2017, por la que se recomienda al Ayuntamiento de **Zumarraga** que adecue a la legalidad la regulación de la autorización de ocupación del espacio público en la feria de Santa Lucia.



- 35.** Para procurar la competencia efectiva entre los participantes que ofrecen los mismos o similares productos también se ha de posibilitar la mayor participación posible, ya que no hay que olvidar que todos ellos son competidores de un mercado concentrado en un espacio reducido en un corto espacio de tiempo, normalmente en uno o varios días.
- 36.** Tampoco se debe olvidar que las resoluciones de selección de participantes de los Ayuntamientos están sometidas a las prohibiciones previstas por la Ley de Defensa de la Competencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 de la misma. Entre dichas prohibiciones se encuentra cualquier acuerdo, decisión que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia.
- 37.** Un buen modelo de ordenanza que procura una correcta aplicación del régimen de concurrencia competitiva y de los principios de transparencia, imparcialidad, no discriminación y publicidad lo constituye la ordenanza de venta ambulante del Ayuntamiento de Ávila<sup>9</sup> cuya artículo quinto establece que “para el supuesto de que el número de solicitudes fuese superior a los espacios disponibles, la adjudicación se efectuará por sorteo público y, por ende, abierto a la asistencia de cualquier persona, anunciado mediante anuncio en la web municipal y tablón de anuncios.”

#### **IV. REGULACIÓN Y ACTUACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS**

- 38.** Se ha realizado un extenso análisis de ordenanzas de Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma que se encuentran publicados en sus páginas web. Además se ha solicitado información a varios ayuntamientos sobre la forma en que han seleccionado los participantes en sus ferias tradicionales.
- 39.** Del análisis realizado se siguen apreciando artículos de ordenanzas que siguen priorizando para la selección que el productor o elaborador sea del municipio o cercano al mismo, criterio prohibido por la normativa.
- 40.** Las ordenanzas de más reciente aprobación recogen el modelo de Eudel copiando los criterios del interés general del artículo 8.3 sin realizar ninguna ponderación, lo cual sitúa a los participantes en la feria en una situación de indefensión cuando se les deniegan sus solicitudes. Por otra parte, las causas de denegación no se suelen motivar o se motivan insuficientemente.

---

<sup>9</sup> Ordenanza de 3 de octubre de 2016. Ayuntamiento de Ávila. Aprobación definitiva de la ordenanza reguladora de la ocupación de la vía pública con puestos de ferias, casetas de ventas y atracciones en fiestas populares de la ciudad de Ávila. BO Ávila 5 de octubre de 2016, nº 193 (pág. 9).



#### **41. Seguidamente se describen algunos supuestos reales de actuación de municipios de la Comunidad Autónoma que esta LEA/AVC ha tenido ocasión de conocer:**

Un Ayuntamiento celebra anualmente una feria agrícola y de artesanía. En el año 2015 un candidato a participar en la feria solicitó en plazo autorización para la instalación de una txosna dedicada a la venta de alimentos cocinados. Como no obtuvo respuesta del Ayuntamiento, el candidato presentó una queja ante el Ararteko, institución que le dio la razón en un informe en el que se recomendó al Ayuntamiento que a futuro estableciese las bases para la selección, y que adjudicase el espacio público para la celebración de ferias en régimen de pública concurrencia y con los requisitos legalmente previstos.

El ayuntamiento se comprometió a aprobar una regulación.

El Ararteko se dio por satisfecho con la respuesta del Ayuntamiento. Sin embargo, el Ayuntamiento no se comprometió expresamente a que a futuro la adjudicación de las autorizaciones se iba regir en régimen de concurrencia competitiva limitándose en su lugar a contestar que en adelante establecerían los criterios de selección mediante Decreto, ya que hasta entonces carecían de regulación, y que en caso de denegación se contestaría de forma motivada de acuerdo con la regulación que se aprobase.

En el año 2016 el Ayuntamiento sí publicó un Decreto de Alcaldía regulador de la feria. Sin embargo, en el artículo quinto del Decreto estableció como criterios de preferencia para la adjudicación: la proximidad y la juventud del productor “debido a la dificultad que supone acceder al mercado en la actualidad”. A pesar de lo prometido al Ararteko el Ayuntamiento tampoco contestó a la solicitud del candidato a participar el cual interpuso recurso de reposición. Recurso que esta vez sí fue resuelto expresamente con carácter desestimatorio basándose en un informe jurídico. En el mismo se argumentaba que entre otras cuestiones el criterio de proximidad de los participantes no es discriminatorio por tratarse de una feria de carácter local y no comarcal, provincial o internacional, “que trata de favorecer los productos locales” y escudándose en las potestades discrecionales de la administración. Esta respuesta motivó una nueva queja del productor ante el Ararteko.

En noviembre de 2017 la AVC tiene acceso al Decreto de Alcaldía que regula la feria agrícola y de artesanía que se celebrará en el año 2017. La disposición primera del citado Decreto no permite cocinar alimentos en los puestos de feria, dicha actividad se reserva en exclusiva al Ayuntamiento. La disposición cuarta prioriza a los vendedores con criterios de proximidad al municipio, juventud de los vendedores y producción ecológica. El incumplimiento de las condiciones reguladas en el Decreto de Alcaldía se penaliza con la prohibición a participar en ediciones posteriores de la feria.

#### **42. Como se puede comprobar a pesar de la correcta actuación del Ararteko el Ayuntamiento persiste con o sin regulación en su actuación arbitraria y falta de transparencia y motivación lo que sitúa al candidato a participar en la feria en indefensión.**

#### **43. Otro supuesto real:**

Un Ayuntamiento organiza la feria de exposición y venta de productos de artesanía autóctona con ocasión de la festividad local. Para organizarla el Ayuntamiento aprobó el Decreto en el año 2017 y establece los criterios de preferencia que consisten en dar preferencia a las solicitudes locales, luego las comarcales y posteriormente las de la provincia.



Un candidato a participar en la feria solicitó permiso para la instalación de una txosna de alimentos cocinados adjuntando la documentación requerida.

El Ayuntamiento aprobó la relación de adjudicatarios. Entre ellos se encontraban tres txosnas de alimentos cocinados competidores del candidato, todos ellos más cercanos al municipio. Una de ellos era del mismo municipio, las otras dos a pesar de ser cercanos, ni siquiera eran del mismo territorio histórico.

La Secretaría del Ayuntamiento resuelve denegar la solicitud del candidato por “no cumplir los criterios aprobados”.

El solicitante presenta escrito y alega que: no se especifica cual es el incumplimiento en que ha incurrido. Solicita la revisión de la denegación.

El solicitante presenta otro escrito una vez revisado el expediente, alega que dos de las solicitudes autorizadas ni siquiera cumplen con las condiciones de prioridad en la adjudicación reguladas en las bases, ya que las adjudicatarias que realizan la misma actividad ni son solicitudes de locales, ni de la comarca, ni de la provincia.

**44.** En este supuesto, se aprecia en la actuación municipal falta de transparencia, falta de motivación de la adjudicación de las propias bases e incumplimiento de las mismas priorizando la cercanía al municipio a pesar de pertenecer al mismo Territorio Histórico lo que una vez más sitúa a un solicitante en completa indefensión.

**45.** Tercer y último supuesto:

Un productor y elaborador de alimentos cocinados lleva participando con normalidad en una feria agrícola y ganadera desde el año 2013 instalando su txosna con autorización de un Ayuntamiento.

En abril de 2018 recibe una llamada de la Alcaldía que le comunica que no se le va a autorizar la instalación de la txosna debido a que únicamente se van a instalar tres txosnas de alimentos cocinados y que se va a autorizar a las txosnas más cercanas que llevan más años participando en la Feria.

El productor y elaborador presenta un escrito de alegaciones ya que a fecha de la llamada aún no se habían aprobado las bases para presentar solicitudes y por tanto tampoco había presentado solicitud entendiendo que es ilegal discriminar a los comerciantes que residen fuera del municipio.

**46.** Las actuaciones municipales descritas incurren en arbitrariedad y son una muestra de que algunos ayuntamientos utilizan diferentes recursos para denegar el acceso a la feria a operadores económicos que desea participar en la feria y que no pertenece al municipio, o se encuentra más distante del mismo, o simplemente no goza del favoritismo de los seleccionadores.

**47.** La creación de un número elevado de criterios de interés general para la selección de participantes en los mercados ocasionales es contrario a los criterios de sencillez, transparencia y predictibilidad establecidos por la normativa para la



selección de los participantes y en ocasiones son utilizados indebidamente y a modo de escudo para ocultar selecciones de los participantes discriminatorias que persiguen favorecer al productor del municipio cuando no al mejor relacionado.

- 48.** Los Ayuntamientos pueden crear líneas subvencionales ajustadas a la normativa más idóneas para promocionar la profesionalidad y formación de los productores locales así como otras cuestiones de interés general sin necesidad de aprovechar un procedimiento autorizatorio de un solo día al año para tales fines, ya que el único sustento de la autorización es la ocupación del suelo de dominio público. Los operadores económicos sedentarios de ese mismo mercado y productos tienen libertad de establecimiento de acuerdo con la normativa y también operan en el municipio.
- 49.** Si los Ayuntamientos desean promocionar los productos locales no pueden discriminar la selección de los operadores económicos que desean participar por razón de nacionalidad, residencia o domicilio.

## V. EL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, BILBAO BIZKAIA KUTXA Y EUDEL

- 50.** La Ley del Parlamento Vasco de Política Agraria y Alimentaria del año 2008 establece en su artículo 65 lo siguiente:

“Artículo 65. Mercados y ferias locales tradicionales.

- 1. Los productores y elaboradores que comercialicen productos agrarios y alimentarios en mercados y ferias locales tradicionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco,** cuyo origen o el de su materia prima provenga de Euskadi, **deberán estar** claramente identificados dentro de los mismos e **inscritos en el preceptivo censo de productores y elaboradores correspondiente al territorio histórico** donde radique su razón social o domicilio.
2. En otros supuestos, los participantes deberán identificar y garantizar claramente el origen de sus producciones, cumpliendo los demás requisitos previstos en la normativa de la Comunidad Autónoma vasca.
- 3. Reglamentariamente se regularán por los órganos forales competentes los mercados y ferias locales a los que afectará el apartado 1 de este artículo, y elaborarán el censo de productores-elaboradores a que hace referencia dicho apartado.”**

- 51.** Es decir, el precepto obliga a que los productores y elaboradores de Euskadi que comercialicen sus productos estén inscritos en un censo. El objetivo del censo es la identificación y dar garantía del origen: Euskadi. Tal y como establece el precepto el censo se regula por las Diputaciones Forales.



52. En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) el Decreto Foral de 10 de febrero de 2015 regula dicho censo<sup>10</sup>.

53. El citado Decreto Foral en su artículo 4 párrafos 3 y 4 establecía:

“3. La inscripción en el Censo **será obligatoria para poder asistir como productor/a-elaborador/a** de productos agrarios y alimentarios cuyo origen o el de su materia prima provenga de Euskadi **en mercados y ferias locales tradicionales del Territorio Histórico de Bizkaia** definidos en los artículos 2 y 3 de este Decreto Foral.

4. La finalidad del Censo es proporcionar un inventario actualizado de las personas productoras-elaboradoras a que se refiere este Decreto Foral, así como disponer de forma actualizada de la información necesaria sobre las personas inscritas en el mismo.”

54. Con esa redacción era obligatorio estar censado para poder participar en las ferias de Bizkaia y comercializar productos.

55. Si la finalidad del censo era identificar los productores y comercializadores de productos agroalimentarios, el hecho de no estar censado no justificaba la negativa de acceso para aquellos operadores que desearan comercializar sus productos en las ferias de Bizkaia. Es decir, el censo se constituía en una auténtica barrera de entrada injustificada.

56. Estando en vigor el mencionado Decreto Foral 15/2015, se suscribió el 16 de marzo de 2015 un Convenio a tres bandas entre la DFB, BBK Fundación Bancaria y EUDEL para la organización de ferias y mercados agrarios en Bizkaia<sup>11</sup>.

57. El 12 de mayo de 2015 se modificó el Decreto Foral 15/2015 de 10 de febrero mediante Decreto 65/2015<sup>12</sup>. Se añadió un nuevo párrafo al artículo 3 del Decreto Foral relativo al Establecimiento de Ferias y Mercados Locales Tradicionales:

**“Las personas productoras y/o elaboradoras no incluidas en el objeto de este Decreto Foral podrán participar en los Mercados y Ferias Locales Tradicionales de Bizkaia conforme a lo dispuesto en el artículo 65.2 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre de política**

<sup>10</sup> Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 15/2015, de 10 de febrero, por el que se regula el Censo de personas productoras-elaboradoras comercializadoras de productos agrarios y alimentarios en mercados y ferias locales tradicionales del Territorio Histórico de Bizkaia. BOB nº 32, de 17 de febrero de 2015.

<sup>11</sup> EUDEL, página web. Accesible en [http://www.eudel.eus/es/documentos/asuntos\\_sociales\\_0/ficheros/convenio\\_de\\_colaboracion\\_para\\_la\\_organizacion\\_de\\_ferias\\_y\\_mercados\\_agrarios\\_en\\_bizkaia\\_entre\\_la\\_diputacion\\_foral\\_de\\_bizkaia\\_b\\_ilbao\\_bizkaia\\_kutxa\\_fundacion\\_bancaria\\_y\\_euskadiko\\_udalen\\_elkartea\\_eudel\\_asociacion\\_de\\_municipios\\_vascos\\_16\\_03\\_2015\\_\(ultima\\_consulta\\_12\\_de\\_abril\)](http://www.eudel.eus/es/documentos/asuntos_sociales_0/ficheros/convenio_de_colaboracion_para_la_organizacion_de_ferias_y_mercados_agrarios_en_bizkaia_entre_la_diputacion_foral_de_bizkaia_b_ilbao_bizkaia_kutxa_fundacion_bancaria_y_euskadiko_udalen_elkartea_eudel_asociacion_de_municipios_vascos_16_03_2015_(ultima_consulta_12_de_abril))

<sup>12</sup> Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 65/2015, de 12 de mayo, por el que se modifica el Decreto Foral 15/2015, de 10 de febrero por el que se regula el Censo de personas productoras-elaboradoras comercializadoras de productos agrarios y alimentarios en mercados y ferias locales tradicionales del Territorio Histórico de Bizkaia.



Agraria y Alimentaria, en relación con las competencias y funciones de las Entidades organizadoras.”

- 58.** Es decir, la modificación permite que los no inscritos en el censo de Bizkaia también pueden participar en lo “los Mercados y Ferias Locales Tradicionales”. Esta modificación es positiva y favorable a la competencia, ya que elimina a nivel normativo la barrera de entrada del Decreto Foral en su redacción de febrero de 2015 consistente en la obligación de estar censado para poder participar en una feria en Bizkaia.
- 59.** De esta forma los operadores económicos no censados en Bizkaia, porque no tengan obligación de hacerlo por ser de fuera de Bizkaia, también pueden participar en los mercados ocasionales que se organicen en Bizkaia si cumplen con los requisitos exigidos por la organización. Requisitos que en ningún caso podrán discriminar por razón de nacionalidad, residencia o domicilio, tal y como acertadamente se recoge en la “GUÍA PARA LA ORGANIZACIÓN DE MERCADOS Y FERIAS LOCALES EN EUSKADI DEL GOBIERNO VASCO”<sup>13</sup>.
- 60.** En este sentido, se estima conveniente que esta modificación del Decreto Foral de mayo de 2015 se plasme también en la redacción del Convenio a tres bandas de 16 de marzo de 2015, por lo que se insta a su modificación incluyendo una cláusula con idéntica redacción a la del Decreto Foral 65/2015, de 12 de mayo.
- 61.** De esta forma los seleccionadores de los participantes en las ferias, mayoritariamente Ayuntamientos, o empresas encargadas por estos para la organización de la feria, no podrán denegar la participación en las ferias a aquellos operadores económicos que no se encuentren censados en el censo de Bizkaia.

---

<sup>13</sup> GUÍA PARA LA ORGANIZACIÓN DE MERCADOS Y FERIAS LOCALES EN EUSKADI DEL GOBIERNO VASCO Guía publicada en el año 2016 por el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y EUDEL, accesible en la dirección de internet: [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/guia\\_mercados\\_locales/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/guia_mercados_locales/)





## VI. CONCLUSIONES

- 62.** Las resoluciones de los ayuntamientos por las que seleccionan los operadores económicos participantes en las ferias locales y mercados ocasionales están sometidas a las prohibiciones previstas por la Ley de Defensa de la Competencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 de la misma, ya que entre dichas prohibiciones se encuentra cualquier acuerdo, decisión que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia entre los operadores económicos que optan a participar y ofrecer sus productos en dichas ferias locales.
- 63.** El procedimiento de selección de los puestos de venta ambulantes con ocasión de los mercados ocasionales será determinado por cada ayuntamiento, respetando, en todo caso, el régimen de concurrencia competitiva y de los principios de transparencia, imparcialidad, no discriminación y publicidad. En ningún caso el procedimiento de selección podrá discriminar por razón de nacionalidad, residencia o domicilio.
- 64.** El modelo de ordenanza de venta ambulante de EUDEL prevé en su artículo 8.3 un listado no cerrado de criterios de interés general para la selección de puestos como son: la experiencia, la formación, la situación económica y social del solicitante, la calidad del producto etc. Además, consideramos que es preciso que los Ayuntamientos a la hora de utilizar este modelo para concretar sus ordenanzas realicen una ponderación de estos criterios y se detallen los elementos objetivos para puntuar cada uno de esos criterios generales.
- 65.** Se ha detectado que los ayuntamientos rara vez ponderan los criterios de interés general mencionados, ni detallan cómo se puntuará cada criterio con lo que el efecto producido es precisamente el contrario del que pretende la normativa en la que se priorizan los principios de concurrencia competitiva, transparencia, imparcialidad, no discriminación y publicidad.
- 66.** La consecuencia directa de obviar esos principios es la indefensión en la que se sitúan los operadores económicos a los que se les deniega la participación en las ferias locales tradicionales que se celebran en la Comunidad Autónoma y el desenlace último es la falta de competencia en los mercados ocasionales que se celebran en la CAPV.



**67.** La LEA/AVC solicitó a la Diputación Foral de Bizkaia, EUDEL y Bilbao Bizkaia Kutxa Fundación Bancaria que incluyan una cláusula con idéntica redacción a la del Decreto Foral 65/2015, de 12 de mayo para que las personas productoras y/o elaboradoras no incluidas en el censo regulado por la Diputación Foral de Bizkaia puedan participar en los mercados y ferias locales tradicionales de Bizkaia. La LEA/AVC ha constatado que este punto actualmente se encuentra en trámite, pendiente de recabar la firma de los representantes de estas tres instituciones.