



## BILBOKO ALDE ZAHARREKO PAGOTXEN XX. AZOKARI BURUZKO TXOSTENA

### Laburpena:

I. AURREKARIAK ETA TXOSTENAREN HELBURUA .....	1
II. LEHIA ETA PAGOTXEN AZOKA .....	3
1. Pagotxen Azoka egitearekin Udalak duen lotura. ....	3
A. Espazio publikoa betetzeko baimenak. ....	3
B. Diru-laguntzak. ....	4
C. Balioespena .....	4
2. Pagotxen XX. Azoka.....	5
A. BAZMEren papera .....	5
B. Udalaren esku-hartzea .....	6
III. ONDORIOAK .....	8
IV. GOMENDIOA .....	8

### Osoko bilkura

María Pilar Canedo Arrillaga andrea, presidentea  
Natividad Goñi Urriza andrea, batzordekidea  
Rafael Iturriaga Nieva jauna, batzordekidea  
Idazkaria: Ibon Alvarez Casado jauna

Lehiaren Euskal Agintaritzaren (aurrerantzean LEA) osoko bilkurak, 2015eko martxoaren 9an egindako batzarrean, eta lehen aipatutako osaketarekin, honako txosten hau landu du Bilboko Alde Zaharreko Pagotxen XX. Azokari buruz. Azoka 2014ko irailaren 19an eta 20an egin zen.

### I. Aurrekariak eta txostenaren helburua

1. 2014ko irailean, Lehiaren Euskal Agintaritzak hedabideen bidez ezagutu zuen Alde Zaharreko merkatarien sektorean eztabaida sortu zela “ALDE ZAHARREKO MERKATARIEN ELKARTEAREN PAGOTXEN XX. AZOKA” zela-eta (hemendik aurrera Pagotxen Azoka)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> LEAK honako hauei informazioa eskatu zien: BAZME; Elkartean ez dauden merkatariak; Bilboko Udala (Udala); eta Bilbao Ekintza, EPEL.



Bilboko Alde Zaharreko Merkatarien Elkarte (BAZME) elkarte profesional pribatu bat da, zeinaren helburu soziala den Alde Zaharra bultzatzea merkataritza- eta turismo-gaietan. Horrez gain, beste xede hauek ere baditu: kideen interes profesionalak, turistikoak eta komertzialak ordezkatzeko, defendatzeko eta kudeatzeko, arreta berezia jarriz euren eragin-eremura publikoa erakartzeko ahaleginean<sup>2</sup>.

Pagotxen Azoka ekimen komertzial bat da, 2005etik aurrera urtero egiten dena denboraldi bakoitzaren amaieran.

Pagotxen Azokan parte hartzen duten merkatariek aurreko denboraldietako izakinak jartzen dituzte salgai, izakinen kopurua murriztu eta merkataritza-jardueratik errentagarritasun gehiago ateratzeko asmoz.

Salmenta bide publikoan egiten da.

**2.** 2014ko irailaren 7an, BAZMEk Pagotxen XX. Azoka egiteko baimena eskatu zion Udalari, eta bertan parte hartuko zuten denden zerrenda gaineratu zuen<sup>3</sup>.

Ekimenaren sustatzailea zen aldetik, BAZMEren helburua zen elkartekideak ziren merkatariek soilik parte hartu ahal izatea Pagotxen Merkatuan<sup>4</sup>. Geroago, elkartekideak ez ziren merkatariek BAZMERi 90 € ordain ziezatela proposatu zuen. Elkartearen arabera, diru hori ekimena antolatzeak zekartzan gastuetarako zen.

**3.** Elkartekideak ez ziren merkatariek ez zioten BAZMERi dirua ordaindu Pagotxen Merkatuan parte hartzearen truke, eta haietako berrogeita bik espazio publikoa betetzeko baimena eskatu zioten Udalari, Pagotxen Merkatuan esku hartu ahal izateko. Baimen horiek eman egin zitzaizkien<sup>5</sup>.

**4.** Udalak, Ekonomia eta Ogasuna sailaren bitartez, honako hau bidali zien elkarteko kideak izan gabe Pagotxen Merkatuan esku hartu zuten merkatariei: Udal-jabari publikoa pribatiboki erabiltzeagatiko eta era berezian aprobetxatzeagatiko eta zabor-bilketa zerbitzua emateagatiko tasen kitapena<sup>6</sup>. Igorritako tasa 50 eurokoa izan zen.

Aitzitik, ez zien tasa horien kitapenik bidali BAZMEko kide izan eta espazio publikoa erabili zutenei.

---

<sup>2</sup> Eusko Jaurilaritzako Enpresa Elkarteen edo Profesionalen Erregistroan 48/194 zenbakiarekin izena emanda.

<sup>3</sup> Udalak, Obrak eta Zerbitzuak saileko Espazio Publikoa Erabiltzeko Zuzendariordetzaren bidez, administrazio-espedientea ireki zuen (Zenbakia: 2014-137549 Espazio publikoaren erabilera/salmenta/ibiltaria. Gaia: Azokak Alde Zaharrean, 2014ko irailaren 19an eta 20an).

<sup>4</sup> Alde Zaharreko Merkatarien Elkartearen zirkularra (52/2014 eta 53/2014 zenbakiduna).

<sup>5</sup> Aipatutako eskabideak 2014-137549 administrazio-espedientera gaineratu ziren, eta onartu egin ziren Obrak eta Zerbitzuak saileko Zinegotziaren/Ordezkararen 2014ko irailaren 19ko Ebazpenen bidez.

<sup>6</sup> Obrak eta Zerbitzuak saileko Zinegotziaren/Ordezkararen 2014ko irailaren 19ko Ebazpenak (2014-137549 espedientea).



5. Txosten hau Lehiaren Euskal Agintaritzari buruzko 1/2012 Legeko 3.3.e) eta 10.n artikuluetan jasotzen dena betez ematen da: *Merkatuetako lehia mantendu edo berriz ezartzeko proposamenak helaraztea herri-administrazioei*<sup>7</sup>.

LEAk aztertu egin behar du lehiaren kontrakoa izan daitekeen ala ez kideak ez diren merkatariari Pagotxen Azokan parte-hartzea murriztu izana. Aukera hori posible izatekotan, ea arrazoirik dagoen baldintza desberdinak ezartzeko kide diren eta ez diren merkatariarentzat.

## II. Lehia eta Pagotxen Azoka

### 1. Pagotxen Azoka egitearekin Udalak duen lotura.

#### A. Espazio publikoa betetzeko baimenak.

6. Espazio publikoa jabari publikoko ondarea da, erabilera erkidekoa. Bere erabilera herritar guztiei dagokie berdin eta inolako bereizketarik gabe. Ondasunok herritar batzuek erabiltzeak ez du eragozten gainerako interesdunek ere erabiltzea<sup>8</sup>.

Udalak baimendu behar du jabari publikoko ondareak desmuntagarriak diren instalazioen bidez pribatiboki erabili ahal izatea<sup>9</sup>. Bilboko Udaleko Espazio Publikoaren Ordenantzak (88. artikulua) espazio publikoko salmenta eta noizbehinkakoak diren saltokien hedapenak arautzen ditu<sup>10</sup>. Manu horrek adierazten du saltzaileen elkarteek salgai-hondarren, denboraldiko hondarren eta antzeko gaien azoka txikiak sustatu ahal izango dituztela establezimenduen aurrealdearen ondoan dagoen espazio publikoan, **lau egunetan egutegiko urte bakoitzean (egun horietatik bi ondoz ondoko egunak izan ahal dira)**. Elkarte sustatzaileak ekimenari atxikita dauden eta parte hartzen duten saltokiak identifikatuko ditu. Aldi berean, azoka txikia sustatu duen saltzaileen elkartearen lurralde-eremuan kokatuta dauden eta elkarteko kideak ez diren saltzaileek **bat egin ahal izango dute ekimenarekin**, dagokion udal-baimenaren babespean (88.2. artikulua).

7. Hortaz, Udalak zehaztu beharko du Pagotxen Azokarako saltzaileen parte-hartzea, bai ekimen komertziala egitea, bai espazio publikoa betetzea baimentzeko duen

<sup>7</sup> 1/2012 Euskal Legea, otsailaren 2koa, Lehiaren Euskal Agintaritzari buruzkoa (2012ko otsailaren 9ko EHAA, 29. zenbakia).

<sup>8</sup> Herri Administrazioen Ondareari buruzko azaroaren 3ko 33/2003 Legeko 84. eta 85. artikulua (2003ko azaroaren 4ko EAO, 264. zenbakia).

<sup>9</sup> Bilboko Udalak esleituta dauka bere udalerrian egiten diren jendaurreko ikuskizunak eta jolas-jarduerak baimentzeko ahalmena Jendaurreko ikuskizunak eta jolas-jarduerak arautzeko azaroaren 10eko 4/1995 Legeko 16. artikulua (1995eko abenduaren 1eko EHAA, 230. zenbakia).

<sup>10</sup> Espazio Publikoaren Ordenantza, Osoko Bilkurak 2010eko irailaren 23an onartutakoa (2010eko irailaren 27ko Bizkaiko Aldizkari Ofiziala, 186. zenbakia).



ahalmenaren bidez (Pagotxen Azoka urtean zehar lau egunetan soilik egin daiteke, Ordenantzak berak hala mugatzen duelako). Aurkako zentzuan, inolako elkarte partikularrek ezin izango du, Administrazioak bere esku-hartzea eskatuz gero, espazio publikoaren erabilpena eragotzi, ezta hirugarren batzuei baldintzak ezarri ere.

## **B. Diru-laguntzak.**

**8.** Hasierako urteetan (2005, 2006 eta 2007) udalak kudeatu zuen Pagotxen Azoka, tresna gisa erabiltzen dituen udal-erakundeen bidez (PROMOBISA eta LAN EKINTZA BILBAO). Alde Zaharreko hurbileko merkataritza eta esparru komertziala sustatzeko helburua ezarri zuen erakundeotan.

2008tik aurrera, BAZMEk bere gain hartu zuen Pagotxen Merkatuaren antolaketa.

2011. urtean, LAN EKINTZA BILBAO SL erakundeak diru-laguntza eman zion BAZMERi.

BILBAO EKINTZA EPEL erakundeak 2012an, 2013an eta 2014an diruz lagundu zuen BAZME Bilboko merkataritza-jardueraren hobekuntza orokorra sustatzeko. Bilboko Zonako Merkatarien Elkartentzako Laguntza Ekonomikoen Planeko Oinarri Arautzaileei jarraiki eman ziren laguntza horiek, zegozkien ekitaldi ekonomikoetan.

BAZMEk LAN EKINTZARI aurkeztutako justifikazio-memoriatik ondorioztatzen denez, ekitaldi ekonomikoan gauzatutako ekimenen artean Pagotxen Azoka zegoen, nahiz eta ez den gastu hori agertzen diru-laguntzaren frogagiri gisa.

BAZMEk BILBAO EKINTZA EPEL erakundeari egindako gastuen justifikazioaren arabera, honako zenbateko hauek bideratu zituen Pagotxen Azoka antolatzerat:

2012an, 8.529,12 € bideratu ziren Pagotxen Merkatura, 40.525 € izanik guztizko laguntza.

2013an, 9.472,56 € bideratu ziren Pagotxen Merkatura, 39.774 € izanik guztizko laguntza.

2014an, BAZMEk 41.222 € jaso zituen. Diru-laguntza hori zertan erabili zen adierazteko justifikazioan (LEAk sustapen-txostena egiten hasi aurretikoa) ez zen azaltzen Pagotxen Azokari buruzko inolako berariazko gasturik, nahiz eta BAZMEk merkataritza-jardueraren hobekuntza orokorra sustatzeko diru-laguntza jaso eta Pagotxen Azoka jarduera horien barruan sartu ahal izan, aurreko ekitaldi ekonomikoetan egin bezala.

## **C. Balioespena**

**9.** Udalak dauka espazio publikoa erabiltzeko baimenak emateko eskuduntza, eta sortu zenetik bertatik antolatu du Pagotxen Azoka, bai zuzenean (2005-2007), bai zeharka



(erakunde pribatu bati diru-laguntza emanda), Bilboko Alde Zaharreko merkataritza-jardueraren hobekuntza orokorra bultzatzeko xedearekin<sup>11</sup>.

Pagotxen Azokan norik esku har dezakeen zehazteko Udalak duen egoera erabakigarria dela-eta, bere jarduerak bermatu egin behar du hala nahi duten merkataririk orok bertan parte hartu ahal izatea, inor diskriminatu gabe.

## 2. Pagotxen XX. Azoka

### A. BAZMEren papera

**10.** Krisialdi garaietan egokia dirudi administrazioek eskaera pizteko xedearekin lan egitea. Hurbileko merkataritza sustatzea ere interes orokorreko helburutzat har daiteke, administrazioaren esku-hartzea justifika dezakeena.

Kasu horietan, Administrazioak bere kabuz jardun dezake (Pagotxen Azokaren hastapeneko aldietan egin zuen legez) edota erakunde partikularren parte-hartzea onar dezake, diruz lagundutako programak kudeatzeko. Bigarren kasuan, administrazioak lehiakortasunaren aldekoa izan behar du ahalik eta gehien (edozein erakunde pribaturik programetan parte hartzeko aukera eman ez eta edozein operadorek esku-hartzea bermatuz, inolako diskriminaziorik ezarri gabe). Gainera, diru-laguntzak egokitu behar ditu erdietsi nahi den interes orokorra lortzera<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Horren harira, Auzitegi Gorenak behin eta berriz darabilen doktrina da diru-laguntza emateak harreman juridikoa sortzen duela Administrazioaren eta sustatu den pertsonaren artean. Horrela, azken hori lotuta geratzen da nahitaez bete behar dituen baldintza batzuetara —sortutako harremanari jarraikiz—, ez baitugu ahaztu behar baldintza horiek ez betetzeak sustatu den pertsonari soilik egiten diola "onura", eta ez diola interes publikoari edota sozialari erantzuten. 2012ko azaroaren 5eko Auzitegi Gorenaren Epaia, Administrazioarekiko Auzien Salakoa, 6939/2009 Kasazio Errekurtsoa (RJ, 2013/84). Jurisprudentzia ugari dago diru-laguntzen izaerari eta onuradunak dituen betebeharren garrantziari buruz. Besteak beste, honako epai hauek: 2009ko abenduaren 15ekoa (RC 2571/2007); 2010eko maiatzaren 25ekoa (RC 3167/2008); 2011ko ekainaren 11koa (RC 170/2010); 2011ko azaroaren 2koa (RCA 350/2010); 2012ko urtarrilaren 30ekoa (RCA 318/2010); eta 2012ko martxoaren 16koa eta 22koa (RC 1699/2010 eta 966/2009). Doktrina hori asko errepikatu da. 2003ko apirilaren 7ko Epaia (RC 11328/1998) honako hau zioen: «diru-laguntzak ez dio "*causa donandi*" bati erantzuten, baizik eta onuradunaren jardueran esku hartzeko helburuari, hark askatasunez onartzen dituen baldintza batzuen edota "*modus*" baten bitartez. Ondorioz, diru-laguntza gisa emandako zenbatekoak aurreikusita dagoen jarduera gauzatzearekin lotuta daude. Beraz, diru-laguntzaren izaera baldintzatuta dago, hau da, hura baldintza suntsiarazle baten menpe ematen da, onuradunak jarrera jakin bat izango duelakoan edota jarduera jakin bat gauzatuko duelakoan, diru-laguntza emateko zehaztapenen arabera (Ikus Auzitegi Gorenaren Epaia: 1997ko ekainaren 20koa, uztailaren 12koa eta urriaren 10ekoa; 1998ko urtarrilaren 12koa eta urriaren 5ekoa; 2002ko apirilaren 15ekoa).

<sup>12</sup> Ikus horren harira LEAk adierazitakoa ("Lehiaren Euskal Agintaritza gomendioa, Bizkaiko Foru Aldundiari 'Bonodenda' kanpainaren esparruan emandako diru-laguntzari buruzkoa", Bilbon, 2014ko apirilaren 14an)  
[http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/eu\\_informes/RECOMENDACION ES%20BONODENDA%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202014\\_es-ES\\_eu-ES.pdf](http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/eu_informes/RECOMENDACION_ES%20BONODENDA%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202014_es-ES_eu-ES.pdf)



**11.** Pagotxen Azokako parte-hartzaileek espazio publikoa bete zuten, Espazio Publikoaren Udal Ordenantzako 88. artikularen babesean. Aipatu dugunez, ordenantza horrek elkarte bateko kideak ez diren saltzaileei ahalbidetu egiten die elkarte horrek antolatutako azokarekin bat egitea, banaka eskatu beharreko dagokion udal-baimenaren bitartez.

Horrenbestez, zuzenbidearen aurkakoa da elkartekide ez zirenei Pagotxen Azokan parte-hartzea eragozteko BAZMEren hasierako asmoa.

**12.** Ez legoke inongo oztoporik ekimen baten sustatzailea den elkarte batek elkartekideak ez direnei egotziko balie ekimenak sortutako gastuak ordaintzeko ardura; alabaina, betiere, gastu horiek modu gardenean igortzen bazaizkie ordaindu behar dituztenei, bidezko eran banatzen badira, eta diru publikoz ordainduta ez badaude.

Pagotxen Azoka antolatzetik eratorritako gastuei dagokienez, espedientean ez da azaltzen horiei buruzko azalpen xehaturik. Lehiaren Euskal Agintaritzak eskakizunaren ondoren, BAZMEk adierazi duen bakarra honako hau izan da: XX. ekitaldiko publizitate-gastuak 4.330,97 €-koak izan zirela, eta 83 dendak parte hartu zuten, bakoitzari zegokion zenbatekoa 52,18 €-koa zela. Kopuru hori elkartearen kontuan sartu edota haren egoitzan ordaindu behar zen.

BAZMEk guztira 40.525 € jaso zituen 2012an; 2013an, 39.774 €; eta 2014an, 41.222 €.

2012an, 8.529,12 € bideratu ziren Pagotxen Merkatura espresuki, eta 2013an, 9.472,56 €. 2014an, behin gatazka piztuta, ez dago Pagotxen Azokara bideratutako gastuei buruzko justifikazio zehatzik, nahiz eta BAZMEk jaso zuen diru-laguntza aurreko urteetan jasotakoa baino gehiago izan.

**13.** Ondorioztatu beharra dago gardentasun- eta berdintasun-eskakizunak betetzen ez dituen elkarte pribatu batek egindako edozein ordainketa-errekerimendu, finantzaketa bikoitza saihestuta, zuzenbidearen aurkakoa izango litzatekeela.

## **B. Udalaren esku-hartzea**

**14.** Udalak baimendu egin zien Pagotxen Azokan parte hartu ahal izatea hala eskatu zuten guztiei. Dena dela, 50 €-ko tasa bat igorri zien elkartekideak ez zirenei.

**15.** LEAk egindako informazio-eskakizunen aurrean, Udaleko Ekonomia eta Ogasun Saileko Zergen Kudeaketako zuzendariak argitu zuen BAZME agertzen zela baimenaren eskatzaile gisa, baina ez zela bera okupazio-baimenaren titularra. Argibide



horrek tasen subjektu pasibo bihurtu zituen espazio publikoa bete zutenak. “Azken horiek, espazio publikoa erabili zutenak, dira tasak ordaintzera behartuta daudenak”<sup>13</sup>.

Justifikazio hori eginagatik ere, BAZMEko kideak ez diren dendariei bakarrik igorri zitzaizkien tasak.

Hori horrela izatearen arrazoia zein zen galdetu genion Udalari, eta hark argudiatu zuen BAZMEk ez duela irabazi-asmorik eta, horrelako ekimenak sustatzen dituenean, interes orokorraren alde egiten duela, ekimena antolatzetik eratorritako gastuak eta arriskuak bere gain hartuta. Aldiz, Pagotxen Azokan parte hartzen duten dendari partikularrek irabazi-asmoa besterik ez dute euren jardunean. Horrenbestez, Udalak dio “jarduera biek” araubide desberdina dutela<sup>14</sup>.

**16.** Ez dago ezer esatekorik Udalak azaldutako arrazoibidearen gainean. Haren arabera, BAZME ezin da jabari publikoaren erabiltzailetzat hartu; hortaz, ezin dakizkioke aplikatu jabari publikoa edota zabor-bilketa zerbitzua erabiltzeagatiko tasak.

Onartu beharra dago ere Pagotxen Azokaren gisako ekimenen antolaketak kanpo-eragin positiboak dituela elkartekideak direnetatik at. Horregatik, ezerk ez du oztopatzen Udala bera izatea ekimenaren antolatzailea edota, erakunde pribatu batek parte hartzen badu, hark diru-laguntza publikoa jasotzea (legediaren mugen barruan).

Hala ere, gogoratu beharra dago espazio publikoaren erabiltzaileak jarduera bera egiten duten dendariak direla: erabat legezkoa eta bereziki dirua irabaztekoa den komertzio-ekintza bat. Hain zuzen ere, horixe da denek tratua bera jaso behar izateko arrazoia.

Baldin eta Pagotxen Azokak laguntzen badu hurbileko merkataritza eta hura garatzen den lekuko esparru komertziala lortzen, elkartekideak direnek zein ez direnek balio hori eskuratzen laguntzen dute.

Horrenbestez, elkartekideei eta elkartekide ez direnei zerga desberdinak ezartzeak justifikatu gabeko diskriminaziozko tratua dakar.

**17.** Merkataritza sustatzeko ekimenek gastuak dakartzate, Administrazioak ordaintzen lagun ditzakeenak, interes orokorreko arrazoi nahiko daudela uste badu.

Baldin eta egon den gastuak Administrazioak emandako zenbatekoa gaitutuko balu, ekimeneko parte-hartzaile guztiek ordaindu beharko lukete, inongo diskriminaziorik egon gabe.

<sup>13</sup> Udalaren idazkia, 2015eko urtarrilaren 12koa.

<sup>14</sup> Udalaren idazkia, 2015eko otsailaren 9koa.



Helburu hori lortzeko, gardentasun-betebeharrak ezartzen zaizkie Administrazioari zein diru-laguntzak jasotzen dituen edozeini, hirugarren batek aztertu ahal ditzan. Era horretan bakarrik lortu ahal izango da onuradun guztiek benetako gastuak modu berean ordaintzea eta diru-laguntza publikoari modu berean onura ateratzea.

### III. ONDORIOAK

**LEHENENGOA-** Administrazioak, bere funtzioen barruan, hurbileko merkataritza sustatzeko erabakiak har ditzake. Horretarako, bere kabuz jardun dezake (Pagotxen Azokaren hastapeneko aldietan egin zuen legez) edota erakunde partikularren parte-hartzea onar dezake, diruz lagundutako programak kudeatzeko. Bigarren kasuan, eta lehiakortasuna ahalik eta gehien sustatze aldera, programa batzuk ezarri behar ditu, diskriminatzen ez dutenak eta edozein operadoreri esku-hartzea ahalbidetzen diotenak.

**BIGARRENA-** Pagotxen Azokan parte hartu duten dendari guztiek merkataritza-jarduera bera gauzatu dute, bidezko irabazi-asmoa izanez, eta tokiko merkataritza bultzatzeko helburua bete dadin lagundu dute. Bilboko Udalak elkartekideak ez diren dendariak diskriminatu ditu, BEZMEko kideei eskatu ez dien tasa bat ordaintzeko eskatu baitie haiei.

**HIRUGARRENA-** Ez legoke inongo oztoporik ekimen baten sustatzailea den elkarte batek elkartekideak ez diren parte-hartzaileei egotziko balie sortutako gastuak ordaintzeko ardura; alabaina, betiere, gastu horiek bidezko eran banatzen badira, modu gardenean igortzen bazaizkie ordaindu behar dituztenei, eta diru publikoz ordainduta ez badaude.

### IV. GOMENDIOA

Adierazitakoaren arabera, Lehiaren Euskal Agintaritzak Bilboko Udalarari gomendatzen dio, baldin eta egoki baderitzo erakunde partikular baten lankidetzak izatea interes orokorreko jarduerak kudeatzeko, martxan jar ditzala beharrezko neurriak interesatua dagoen edozeini inolako diskriminaziorik gabe jarduera horietan esku-hartzea bermatzeko.

Bilbon, 2015eko martxoaren 9an