



¿LOS HORTELANOS PUEDEN REALIZAR VENTA AMBULANTE MIENTRAS LOS MERCADILLOS PERMANEZCAN CERRADOS? *

Lucía del Saz Domínguez
Máster en Acceso a la Abogacía
Becaria de Investigación Dpto. Derecho Civil
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 26 de abril de 2020

1. CONSULTA PLANTEADA

Desde la OMIC de Campo de Criptana, debido al problema generado por la suspensión de los mercadillos con motivo del estado de alarma, plantean al Centro de Estudios de Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha una consulta basada en estos hechos:

“La localidad de Herencia alberga a muchos vendedores ambulantes que tienen huerta propia en la localidad y realizan la venta de sus productos en los diferentes mercadillos de los pueblos de la comarca. Al no disponer de mercadillos, los

* Trabajo realizado bajo la tutela del Prof. D. Ángel Carrasco Perera en el marco del Proyecto concedido por Beca de iniciación a la investigación para estudiantes de másteres universitarios oficiales financiadas por el convenio de colaboración entre la Universidad de Castilla-La Mancha y el Banco Santander, en base a la Resolución de 24 de enero de 2020, del Vicerrector de Investigación y Política Científica, por la que se hace pública la relación definitiva de concesión de becas de iniciación a la investigación para estudiantes de másteres universitarios oficiales financiadas por el convenio de colaboración entre la Universidad de Castilla-La Mancha y el Banco Santander, correspondientes a la convocatoria publicada por Resolución de 11 de octubre de 2019, de la Universidad de Castilla-La Mancha; en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN-27198, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana, en base a la Propuesta de Resolución Definitiva de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 10 de marzo de 2020.



vendedores están planteando a través de su asociación de Hortelanos que se encuentran habilitados para ejercer la venta, debido a que los consumidores les llaman por teléfono, según sus manifestaciones, en todas las localidades y argumentan, como se puede comprobar en el documento que les adjunto, información de normativa diversa:

- Artículo 15 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo
- Orden 32/2020, de 14 de marzo.
- Ley 2/2010, de 13 de mayo.

Con estos fundamentos no estamos de acuerdo funcionarios de este Ayuntamiento, tanto Policía Local como OMIC”.

Su consulta es la siguiente: **¿Es legal que los hortelanos de una localidad puedan ejercer la venta ambulante de sus productos en otras localidades, durante el periodo en que no se celebren mercadillos en las distintas localidades, siendo que no pelagra el abastecimiento básico de los consumidores de esas localidades, todo ello con la misma documentación con que cuentan normalmente?**

Además, desde la OMIC subrayan que dicho colectivo normalmente no vende única y exclusivamente los productos producidos en su huerta, ya que añaden otros productos de los que son intermediarios.

Vamos a desglosar la consulta en dos cuestiones para facilitar su resolución:

- i. ¿Pueden los hortelanos ejercer la venta ambulante durante el periodo en que no se celebren mercadillos?
- ii. En caso de responder la anterior cuestión en sentido afirmativo, ¿qué documentación sería necesaria para llevar a cabo dicha actividad?

2. RESPUESTA

En una primera aproximación al presente caso debemos destacar que, como exponen en Lanzadigital (Diario de La Mancha), organizaciones como la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) han reclamado a las distintas administraciones, en especial a los Ayuntamientos, la autorización de los mercados de



venta directa y de productos agrarios, dado que el Real Decreto 463/2020 establece la necesidad de asegurar el abastecimiento alimentario¹.

2.1. ¿Pueden los hortelanos ejercer la venta ambulante durante el periodo en que no se celebren mercadillos?

En el supuesto cuyo análisis nos solicitan, según las circunstancias trasladadas por la OMIC, en principio “no peligran el abastecimiento básico de los consumidores de esas localidades”. Sin embargo, hemos de examinar en qué términos se pronuncia la normativa aplicable sobre este asunto.

El **artículo 15 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo**, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, establece “medidas para garantizar el abastecimiento alimentario”, determinando lo siguiente:

“1. Las autoridades competentes delegadas adoptarán las medidas necesarias para garantizar: a) El abastecimiento alimentario en los lugares de consumo y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, permitiendo la distribución de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor, incluyendo almacenes, centros logísticos y mercados en destino. En particular, cuando resultara necesario por razones de seguridad, se podrá acordar el acompañamiento de los vehículos que realicen el transporte de los bienes mencionados (...)”.

A este respecto, en Castilla-La Mancha, la **Instrucción de 16/03/2020, de la Consejería de Sanidad, en materia de venta ambulante de productos de primera necesidad**² dispone

“1. Que tanto la Orden 32/2020, de 14 de marzo, de la Consejería de Sanidad como el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el

¹ YÉBENES, J.: “Los hortelanos piden activar los pedidos a domicilios para dar salida a sus productos ante el cierre de los mercadillos”, 25 marzo 2020, disponible en <https://www.lanzadigital.com/provincia/los-hortelanos-piden-activar-los-pedidos-a-domicilios-para-dar-salida-a-sus-productos-y-evitar-mas-desastre-economico/>

² Interpretativa para la aplicación de la Orden 32/2020, de 14 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en Castilla-La Mancha como consecuencia de la evolución epidemiológica del coronavirus (COVID-19) y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.



COVID-19 contempla la apertura de establecimientos comerciales para el abastecimiento de los productos de primera necesidad.

2. En los ámbitos territoriales de Entidades Locales que carezcan de establecimientos comerciales permanentes para dicho abastecimiento, conforme al artículo 25.2, letra i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, son competencias propias del municipio, la materia de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
3. Conforme al artículo 25.2, letra i) compete al Ayuntamiento autorizar los puestos de venta ambulante de productos de primera necesidad para garantizar el abastecimiento de sus vecinos.
4. Dichos puestos deberán observar la normativa higiénico-sanitaria respectiva, la permanencia de dichos puestos deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, en todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y el vendedor mantenga la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios.
5. Para la toma de decisión, los Ayuntamientos tendrán en consideración si la existencia de establecimientos permanentes en la localidad garantiza el suministro de bienes de primera necesidad”.

Examinadas ambas disposiciones, alcanzamos las siguientes conclusiones:

- i. La Orden 32/2020, de 14 de marzo, de la Consejería de Sanidad, y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, no impiden la venta ambulante para el abastecimiento de los productos de primera necesidad ni la posibilidad de los ciudadanos de desplazarse para adquirirlos.
- ii. Los Ayuntamientos serán las autoridades competentes para decidir la autorización de puestos de venta ambulante, teniendo en cuenta “si la existencia de establecimientos permanentes en la localidad garantiza el suministro de bienes de primera necesidad”. Esto supone que se adoptarán medidas a nivel individual en cada localidad (es decir, el Ayuntamiento de cada municipio podrá autorizar los puestos de venta ambulante de productos de primera necesidad para garantizar el abastecimiento de los vecinos).



- iii. Es importante destacar que la mera existencia de establecimientos permanentes en la localidad no garantiza *per se* el suministro de bienes de primera necesidad, por lo que la simple afirmación genérica de “que no peligra el abastecimiento básico de los consumidores de esas localidades” por la presencia de “establecimientos permanentes” en el ámbito territorial señalado no será fundamento suficiente para denegar la venta ambulante.

Por tanto, el *quid* de la cuestión estriba en valorar en cada caso concreto si la existencia de establecimientos permanentes (en la localidad) garantiza el suministro de bienes de primera necesidad. Pues, dependiendo de la solución que se alcance, la venta ambulante habrá de ser, o no, autorizada.

Se ha interpretado que esta habilitación está pensada para aquellos municipios pequeños en los que no existen tiendas de productos de primera necesidad, o existiendo no pueden ser abastecidas de alimentos frescos, como frutas y verduras.

En palabras de la Consejera de Igualdad y portavoz del Gobierno regional, Blanca Fernández, “se trata en definitiva de dar una respuesta inmediata para que la venta ambulante que es muy eficaz en muchos pueblos pequeños de Castilla-La Mancha se pueda seguir llevando adelante”³.

En vista de lo expuesto, es errónea (o, al menos, muy matizable) la postura adoptada en una localidad castellano- manchega, cuyas fuentes municipales declaran que, como “el Decreto del Estado de Alarma suspende la venta ambulante”, “aunque el Ayuntamiento de Albacete quisiera no podría permitir la venta ambulante” porque es un asunto que actualmente “excede de la competencia municipal”. Concluyen que mientras esté en vigor el Real Decreto 463/2020 “el Ayuntamiento de Albacete no puede autorizar la instalación y venta de ningún puesto ambulante”⁴.

³ Web institucional del Gobierno de Castilla-La Mancha, 17 marzo 2020, <https://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-gobierno-de-castilla-la-mancha-aprobará-mañana-un-paquete-de-medidas-extraordinarias-para-paliar>

⁴ LÓPEZ, M.: “Vendedores de fruta de ‘Los Invasores’ piden poder trabajar y el Ayuntamiento señala que el Estado de Alarma prohíbe la venta ambulante”, 23 abril 2020, disponible en <https://www.eldigitaldealbacete.com/2020/04/23/vendedores-de-fruta-de-los-invasores-piden-poder-trabajar-y-el-ayuntamiento-senala-que-el-estado-de-alarma-prohibe-la-venta-ambulante/>



2.2. ¿Qué documentación es necesaria para realizar venta ambulante durante el estado de alarma?

Consideramos que, en el presente caso, como consecuencia de la suspensión de los mercadillos con motivo del estado de alarma, se pretende modificar la modalidad de venta ambulante en mercadillos por venta ambulante en camiones-tienda. Ahora bien, ¿podrán efectuar dicha actividad con la misma documentación con que cuentan normalmente?

En las autorizaciones expedidas por los Ayuntamientos deben constar, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 53.3 de la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de comercio de Castilla-La Mancha, entre otros extremos: “la modalidad de comercio ambulante autorizada”, así como “la indicación precisa del lugar, la fecha y horario en que se va a ejercer la actividad” y “el tamaño, ubicación y estructura de los puestos donde se va a realizar la actividad comercial”.

Por lo que, primeramente, habrán de revisar las autorizaciones para comprobar si contemplan la modalidad de comercio itinerante.

Será el Ayuntamiento quien, con observancia de lo expresado en la respuesta a la pregunta precedente, deba conceder nuevas autorizaciones de venta ambulante o permitir el ejercicio de las ya concedidas (cuando en ellas figure la actividad de comercio itinerante).

No obstante, para que este colectivo no se vea aún más perjudicado, en aquellos casos en que contando con autorización para realizar la venta ambulante no la pudiesen desarrollar, debería acordarse la suspensión de las tasas municipales por la utilización de los puestos del mercadillo, así como, en su caso, la devolución proporcional si se hubieran abonado, de manera que los vendedores ambulantes no deban sufragar la cantidad correspondiente al tiempo en que no puedan hacer uso del suelo mientras permanezcan las restricciones derivadas del estado de alarma.

3. CONCLUSIONES

- i. *Para apreciar si los hortelanos de una localidad pueden ejercer la venta ambulante de sus productos en otras localidades (durante el periodo en que no se celebren mercadillos) habrán de observarse las siguientes circunstancias:*
 - *Si dichos municipios carecen de establecimientos comerciales permanentes.*



- *Si, en el caso de existir los mismos, estos son capaces de garantizar el suministro de bienes de primera necesidad.*

- ii. *El Ayuntamiento deberá conceder nuevas autorizaciones de venta ambulante o permitir el ejercicio de las ya concedidas cuando no existan tiendas de productos de primera necesidad, o existiendo no puedan ser abastecidas de alimentos frescos, como frutas y verduras. En caso contrario no estará permitida la venta ambulante.*

- iii. *Ante el cese de los mercadillos desde el 14 de marzo con motivo de la crisis sanitaria, una posible medida sería acordar la suspensión de las tasas municipales por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal por venta en mercadillos.*