



Ayuntamiento de Benavente
Ilma. Sra. Alcaldesa
Avenida El Ferial, 92
49600 BENAVENTE
(Zamora)

Asunto: Mercadillo en la Avda. Cañada de la Vizana (Benavente) / Incumplimiento de resolución

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a usted una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **759/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la alusión a una serie de irregularidades detectadas por su autor en el mercado semanal que se celebra los jueves en la localidad de Benavente y que ya fueron objeto de estudio en el expediente 1341/2022.

En efecto, con fecha 30 de diciembre de 2022, se formuló Resolución dirigida a ese Ayuntamiento en la que se le recomendaba la adopción de una serie de medidas encaminadas a mejorar las condiciones de seguridad, evacuación y la accesibilidad de dicha instalación comercial, a saber:

“- Que por parte de la Corporación que usted preside se valore la conveniencia y oportunidad de reorganizar la celebración del mercado no sedentario que se celebra todos los jueves en la Avenida Cañada de la Vizana de tal modo que se posibilite el paso de vehículos de urgencia o emergencia y se garantice la movilidad de todas las personas.

.- Que ante los sucesos acaecidos y la eventualidad de que se vuelvan a producir coincidiendo con la celebración del mercado no sedentario se analice la oportunidad de elaborar un Plan de evacuación y emergencia para dicho mercado.

.- Que se estudie la posibilidad de modificar la Ordenanza municipal correspondiente para establecer una hora de inicio del montaje de los puestos en términos similares a lo ya establecido para su desmontaje.

.- Que se intensifique el control por parte de la policía local para garantizar las adecuadas condiciones de seguridad durante la celebración del mercado en los términos recogidos en la Ordenanza municipal reguladora de la venta ambulante en ese



municipio, especialmente durante el tiempo de montaje y desmontaje del mismo; así como para garantizar las condiciones de accesibilidad de la zona mediante el mantenimiento del IPA durante el desarrollo de la actividad comercial, y la colocación de la autorización municipal de acceso al mercado en cada uno de los puestos instalados”.

Posteriormente, con fecha 14 de febrero de 2023, tuvo entrada en esta Institución un informe municipal de cuyo contenido se desprendía la aceptación de nuestra Resolución, al señalar expresamente lo siguiente:

“Respecto a la conveniencia y oportunidad de reorganizar la celebración del mercadillo que tiene lugar todos los jueves en la Avenida Cañada de la Vizana, de tal modo que se posibilite el paso de los vehículos de urgencia o emergencia y se garantice la movilidad de todas las personas, significar que desde el Ayuntamiento se están implementando todos los medios a fin de que los referidos vehículos puedan discurrir y circular con normalidad en caso de necesidad, y se revisa con frecuencia que se continúen manteniendo dichos accesos. Asimismo, se hace constar acerca del mantenimiento del IPA (Itinerario Peatonal Accesible), en las aceras de la vía pública, que se les ha remitido circular a los vendedores ambulantes a fin de recordar lo establecido en la Ordenanza Municipal reguladora de la venta ambulante, para que las aceras adjuntas a los puestos del mercadillo queden expeditas de obstáculos y mercancías, y se pueda garantizar el tránsito de las personas.

Referir, respecto al Plan de evacuación y emergencia para dicho mercado, que ya ha sido encargado a una empresa de Prevención la elaboración del Plan de Autoprotección, basado en los informes previos existentes de Policía Local, Bomberos y Protección Civil, además de los estudios que se puedan realizar.

Por otra parte, se informa a esta Procuraduría que la modificación del artículo 18 de la Ordenanza de venta ambulante, alusivo al horario de inicio del montaje (tal y como se especifica en la citada Resolución) y el desmontaje de los puestos del mercadillo, ya ha sido aprobada inicialmente por el Pleno de esta Corporación, el pasado viernes 03/02/2023.

En relación con la petición de intensificar el control por parte de la Policía Local para garantizar las adecuadas condiciones de seguridad durante la celebración del mercadillo, se hace constar que se ha reforzado e implementado la vigilancia Policial para dar cumplimiento a lo establecido en la Ordenanza Municipal reguladora de la venta ambulante, así como a la circular remitida a los vendedores ambulantes, en la que entre otros aspectos, se dispone garantizar la seguridad, la accesibilidad de la zona mediante el mantenimiento del IPA, así como la colocación de la autorización municipal en cada uno de los puestos”.



Sin embargo, afirma el autor de la reclamación que se ha registrado en esta Procuraduría que se mantienen alguna de las deficiencias señaladas en la queja tramitada en su día y, en concreto, en su solicitud de actuación señala lo siguiente:

a.- No se ha puesto en marcha ninguna actuación dirigida a facilitar el paso de los vehículos de emergencias, ni se ha habilitado un carril para el acceso de los mencionados vehículos por la Avenida de la Vizana durante la celebración del mercadillo, todos los jueves por la mañana.

b.- No se ha elaborado un Plan de Evacuación del mercado.

c.- La aprobación en el Pleno de esa Corporación de fecha 2 de mayo de 2023 de la modificación del artículo 18 de la Ordenanza municipal, reguladora de la venta ambulante y la realización de otras actividades en la vía pública, para establecer nuevos horarios de montaje y desmontaje del mercado al que venimos aludiendo *“ha generado una situación aún peor”* al permitir que el desmantelamiento de los tenderetes se prolongue hasta las 16.00 horas.

En su opinión, lo aprobado en Pleno para cumplir con lo preceptuado en la Resolución formulada por esta Institución respecto a los horarios de montaje y desmontaje de los puestos del mercado supone establecer hasta 3 horas para el montaje y 2 para el desmontaje; es decir, hasta un total de 5 horas de ocupación de la vía pública para dichas actividades, aumentando en una hora el tiempo establecido con anterioridad, pues antes de la modificación el desmontaje terminaba a las 15:00 horas y no a las 16:00 horas.

Considera que ello supone un mayor riesgo para los vecinos de la zona al aumentar el tiempo de colapso de la avenida durante la realización de dichas operaciones.

Señala, además, que el desmontaje ahora se solapa con la intervención de los servicios de limpieza municipales cuyo horario de trabajo es 15:00 a 16:00 horas, tal y como figura en el texto aprobado por el Pleno municipal.

d.- Destaca, en último lugar, la absoluta pasividad en la vigilancia de la colocación de la autorización municipal en los puestos del mercadillo, por lo que entiende que *“resulta del todo imposible asegurar que las licencias se otorgan de manera legal y legítima si no existe un control de las mismas, control que en cualquier caso es obligatorio por Ley”*.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó a esa Corporación información relativa a las cuestiones planteadas en aquella.



En atención a dicha petición de información, se remitió informe municipal de cuyo contenido se dio traslado al autor de la reclamación quien formuló algunas alegaciones y a la vista de todo ello, entendemos necesario hacer una serie de consideraciones a ese Ayuntamiento dirigidas a la mejora del mercadillo que se viene celebrando los jueves en la Avenida de la Vizana de la localidad de Benavente.

El autor de la queja alude a la falta de actuaciones dirigidas a facilitar el paso de los vehículos de emergencias por la vía pública ocupada intensamente durante el periodo en el que se desarrollan las ventas, de lo que se deduce la necesidad de reorganizar el mercado.

El Ayuntamiento nos señala en su informe que *“se encuentra trabajando en medidas dirigidas a situar a los puestos que rebasan los espacios marcados en la vía pública, a tal efecto, dentro de las delimitaciones establecidas, para no dificultar el paso de los citados vehículos de emergencias que pudieren precisar su entrada por el espacio central donde se ubica el citado mercadillo”* y que la Policía Local controla todos los jueves que se respetan los espacios, a fin de que se permita el paso de los citados vehículos.

Debemos poner de manifiesto nuestra disconformidad con el hecho de que todavía se encuentre valorando la implantación de medidas que faciliten el acceso de vehículos rodados, en casos de necesidad, por la Avenida de la Vizana, durante los periodos en los que el mercadillo se encuentra en funcionamiento, pues ha transcurrido más de un año desde nuestra primera Resolución que, como se ha indicado, es de fecha 30 de diciembre de 2022.

Tampoco parece adecuada la manifestación relativa al control policial cuando indica que *“la Policía Local controla todos los jueves que se respetan los espacios, a fin de que se permita el paso de vehículos de emergencias”*, pues si, como indica, ese Ayuntamiento todavía está reorganizando el mercado y estudiando la ubicación de los puestos de venta de una forma que resulte compatible con la circulación de los vehículos de emergencias en caso necesario, no parece que los agentes de la Policía puedan controlar y hacer respetar unos espacios de paso que, como se ha indicado, en este momento se encuentran sin determinar.

En relación con lo señalado, como es ese Ayuntamiento conoce, el jueves 21 de julio de 2022 se produjo un incendio en un solar situado junto al Centro de Salud Benavente, al que los bomberos no pudieron acudir para su extinción al estar celebrándose el citado mercado y no poder atravesar la avenida de la Vizana con sus vehículos.

A este respecto, merece especial mención lo previsto en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, en la que en su artículo 2 se



establece la protección ciudadana como *“el derecho que tienen los ciudadanos de Castilla y León y las personas que se encuentren dentro del territorio de la Comunidad, como miembros de una sociedad a estar amparados por un sistema integral que garantice su seguridad”*.

Es esencial, pues, que durante la realización de este tipo de actividades se garantice en todo momento la seguridad y protección de las personas (comerciantes y visitantes), pues no es infrecuente que durante la celebración de un mercado se produzca una emergencia sanitaria de mayor o menor importancia (un infarto, un mareo, un golpe de calor, etc.), acaecida tanto en el propio mercado como en cualquier domicilio o local de la zona, siendo necesario que acuda un vehículo de emergencias con la mayor premura.

También en los casos de siniestros de cualquier origen o en un supuesto delictivo que se pueda cometer el acceso de los servicios de emergencia o de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado debe quedar garantizado. A lo que se une la cercanía del Centro de Salud Benavente Norte, lo que exige que se mantenga el libre acceso al mismo.

Por ello, consideramos oportuno solicitar a ese Ayuntamiento que a la mayor brevedad posible aborde el establecimiento de las medidas que considere más adecuadas para mantener en todo momento el acceso libre a los vehículos de emergencias a la zona ocupada por el mercado.

Por otra parte, del informe municipal se deduce que no está prevista la implementación de espacios de paso y seguridad entre los puestos de venta o al menos entre algunos de ellos, de forma que se permita el acceso de, por ejemplo, sillas de ruedas o aparatos propios de un operativo de extinción de incendios. Por ello, consideramos de interés que se evalúe la posibilidad de establecer “pasos” entre los puestos que permitan una mejor accesibilidad a todo el espacio comercial, tanto peatonal como para cualquier otro elemento o dispositivo; lo que supondría dotar al mercadillo de un acceso fluido desde las aceras a la zona de la calzada y en sentido inverso.

-También el autor de la queja alude a la falta de elaboración de un Plan de Evacuación, tal y como se le solicitó en la Resolución formulada por esta Defensoría en 2023.

El Ayuntamiento en su informe refiere que ya se ha elaborado un Plan de Autoprotección para el mercadillo, por la empresa XXX, *“cuyo objeto es establecer el marco orgánico y funcional a fin de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes del mercadillo que se celebra semanalmente los jueves en Avenida Cañada de la Vizana, y dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia,*



garantizando la integración de esas actuaciones con el sistema público de Protección Civil”.

Entendemos que el Plan de Evacuación es un apartado de desarrollo inexcusable dentro de un Plan de Autoprotección y por tanto, con su elaboración, el Ayuntamiento ha dado cumplimiento a nuestra petición. No obstante, consideramos oportuno que evalúe la conveniencia de dar publicidad a dicho documento para general conocimiento procediendo, por ejemplo, a su publicación en la web municipal.

-En relación con el horario y montaje y desmontaje de los puestos de venta del mercadillo, hay que recordar que en nuestra Resolución, cuyo cumplimiento se reclama en la queja ahora analizada, ya se señalaba que: *“la situación se agrava, tal y como ponen de manifiesto tanto el autor de la queja como el propio Ayuntamiento, durante los momentos en los que se están montando o desmontando los puestos”.*

El informe municipal remitido recoge lo siguiente:

“En lo relativo al horario de montaje y desmontaje de los puestos (artículo 18.1.b de la Ordenanza municipal reguladora de la venta ambulante y la realización de otras actividades en la vía pública) modificada por el Pleno de la Corporación el 2 de mayo de 2023, está siendo objeto de riguroso estudio y análisis por parte de la Concejalía de Mercados de este Ayuntamiento, dado que si bien al tratarse de un horario de desmontaje más amplio que el anteriormente regulado, se pretendía con dicha modificación -al parecer- evitar la generación de colapso con las furgonetas de los vendedores ambulantes mientras recogen los puestos y su género”.

El artículo 18 de la Ordenanza en su redacción actual recoge en relación con el montaje del mercado que: *“Los puestos de venta habrán de estar montados a las 9,30 horas en los meses de Junio, Julio, Agosto y Septiembre, y a las 10 horas el resto del año”.* Para el desmontaje y la recogida se establece que *“se dispone de una hora, desde las 14 hasta las 15 horas. En todo caso a las 15 horas el puesto deberá haber sido desmontado completamente, y la vía pública habrá de quedar expedita y debidamente recogida”.*

Parece, sin embargo, que lo aprobado en Pleno fue aumentar en 1 hora el periodo de tiempo establecido para desmontar los puestos, pasando de las 15.00 a las 16.00 horas.

Pues bien, analizando el contenido del citado precepto, teniendo en cuenta esa modificación, se echa de menos la determinación de una hora de inicio del montaje de los puestos, que, en cambio, sí figura para el desmontaje¹, además de parecernos excesivo que aumente el periodo de tiempo previsto para desarmar los puestos de venta, pues

¹ En la mayor parte de las Ordenanzas sobre venta ambulante analizadas, se establecen dos horarios, uno de montaje y otro de desmontaje. Podemos citar como ejemplo y sin afán de exhaustividad las normas aprobadas a tal respecto por los Ayuntamientos de Palencia, Almería, Burgos, Parla (Madrid) o Zaragoza.



creemos que limitando en todo lo posible, pero dentro de lo razonable, la duración de las operaciones montaje y desmontaje se limitaría también el tiempo de producción de los eventuales riesgos, así como las molestias que se producen tanto a los residentes en la avenida Cañada de la Vizana como al resto de ciudadanos por las restricciones al tráfico rodado que supone la instalación de los puestos.

En todo caso, debería también analizarse lo relativo al solapamiento entre el horario para el desarme de los puestos con el de limpieza de la zona, determinándose la conveniencia de efectuar la limpieza durante el periodo de desmontaje o, por el contrario, una vez abierta la calle abierta al tráfico.

Por último, hemos de referirnos a que en los puestos del mercadillo no se coloca, en un lugar visible para el público, la documentación que acredita que el puesto cuenta con la preceptiva autorización municipal.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 52.a) de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, obliga a disponer la autorización municipal en un sitio visible y que el artículo 23 del Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, modificado por Decreto 16/2013 de 9 de mayo, determina que quienes ejerzan la venta ambulante o no sedentaria deberán tener expuesto, en forma fácilmente visible para el público, el documento en el que conste la correspondiente autorización municipal, así como una dirección para la recepción de las posibles reclamaciones

También la Ordenanza municipal de ese Ayuntamiento en su artículo 10 recoge esta obligación al señalar que: la autorización municipal (para ejercer la venta ambulante) *“se expondrá en sitio fácilmente visible para el público, los agentes de la autoridad y/o servicios técnicos municipales, durante todo el tiempo que dure la celebración de la actividad de venta”*.

Por otra parte, el artículo 33 del mismo texto establece que los agentes de la Autoridad vigilarán y garantizarán el debido cumplimiento de lo preceptuado en la misma y que el artículo 36 considera infracción leve no tener expuesta al público la autorización municipal.

Debe ser, pues, vigilarse el cumplimiento de dicha obligación por parte de los comerciantes que acuden al mercado los días de celebración, teniendo en cuenta, además, que el artículo 41 de la Ordenanza, al abordar lo relativo a la función inspectora de la actividad comercial, prevé que serán los agentes de la policía local y/o los servicios municipales competentes los que inspeccionen de oficio o a instancia de parte estas actividades *“con el objeto de comprobar el cumplimiento de sus prescripciones”*.



Esta obligación de inspeccionar, nos lleva a recordarle que las labores de inspección municipal son una técnica adecuada, dentro de los medios de los que disponen las entidades locales, para garantizar la “eficacia” en el cumplimiento del derecho, incluso como herramientas indispensables ante situaciones como la que se describe en la queja que ha dado lugar a la tramitación de este expediente. Inspección administrativa definida por la doctrina como *“la actividad de la Administración en la que se examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten”*, que constituye un medio para poner de manifiesto hechos o actuaciones antijurídicas, de los que pueden derivarse la iniciación de los correspondientes procedimientos de control (sanción, ejecución subsidiaria, requerimientos...).

Finalmente, a la vista de todo lo señalado, debemos reiterar a ese Ayuntamiento que corresponde a las corporaciones locales controlar que la actividad comercial realizada por vendedores fuera de un establecimiento comercial se realice en condiciones óptimas de seguridad, salubridad y ornato público, con entero respeto a la normativa existente en materia de movilidad y accesibilidad, y con las debidas garantías para una correcta utilización de los bienes de uso público, evitando todo daño a los mismos, así como a las personas y a los bienes que puedan verse afectados por tales usos.

El desarrollo de la actividad debe realizarse siempre con la mínima afección del uso común por la ciudadanía de los bienes y servicios públicos, facilitando la movilidad y accesibilidad de las personas, en particular asegurando el acceso a las diferentes propiedades; así como la circulación y utilización de los vehículos de urgencia o emergencia, y respetando en todo momento, asimismo, la normativa sobre comercio, protección civil y sanidad.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que por parte de la Corporación que V.I. preside se culmine el estudio de la ubicación de los puestos del mercado de los jueves por la mañana en la Avenida de la Vizana, con la adopción de las actuaciones que considere necesarias para que quede definitivamente garantizada tanto la seguridad como la accesibilidad de todas las personas durante su celebración.

SEGUNDA: Que evalúe la posibilidad de establecer espacios de paso entre los puestos debidamente señalizados y controlados que permitan mejorar el acceso a todo el espacio comercial.



TERCERA: Que se analice la posibilidad de implantar medidas de publicidad encaminadas al general conocimiento del Plan de Autoprotección elaborado para el mercado, así como de diseñar actuaciones específicamente dirigidas a su conocimiento por los vendedores que acuden semanalmente al mismo.

CUARTA: Que se tome en cuenta lo argumentado ut supra en relación con la definitiva modificación de la Ordenanza municipal en lo relativo al horario de montaje y desmontaje de los puestos de mercado, partiendo de la premisa de que un menor tiempo en la realización de estas operaciones puede traer como consecuencia minimizar los riesgos de una intensa ocupación de la vía pública en la que se realizan las ventas.

QUINTA: Que se estudie el establecimiento de un horario de limpieza del mercado que no resulte incompatible con la apertura al tráfico de la Avenida de la Vizana con el fin de minorar las molestias que la instalación pueda suponer a los vecinos de la zona y a los ciudadanos en general.

SEXTA: Que se realicen las necesarias actuaciones de vigilancia, control e inspección de la actividad de venta no sedentaria en el mercadillo, haciendo especial hincapié en la obligación de que la autorización municipal se sitúe en un lugar visible en cada puesto, tomando en los casos en que se detecten incumplimientos las medidas oportunas.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López