



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PALENCIA
EXCMA. SRA. ALCALDESA**

**Asunto: Organización y desarrollo de los mercadillos en la ciudad de Palencia /
Disconformidad**

Excma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1253/2025**, 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 disconformidad de su autor con la organización y el desarrollo de los mercadillos de venta ambulante que se celebran semanalmente los martes, miércoles y domingos en la ciudad de Palencia, ubicados en el Paseo La Julia, la avenida Campos Góticos y el Recinto Ferial, respectivamente.

La reclamación alude, en primer lugar, a la existencia de retrasos prolongados e injustificados en la tramitación de las autorizaciones municipales para la venta ambulante. Se menciona, a modo de ejemplo, el caso de XXX, quien solicitó el 1 de diciembre de 2020 la autorización para el ejercicio de esa actividad en dicho municipio y no la obtuvo hasta el 5 de enero de 2024.

En segundo término, se indica que no se publica anualmente un listado de las autorizaciones para la venta ambulante concedidas cada año en Palencia.

Se plantea, en tercer lugar, la deficiente señalización de la situación de los puestos y, además, se alude a su irregular adjudicación. En concreto, se menciona que los puestos del mercado que se celebra los domingos en el recinto ferial, así como los del mercado que tiene lugar todos los martes en el Paseo de la Julia, no están debidamente señalizados ni previamente adjudicados. Son los agentes de la Policía Local quienes, antes del inicio de la actividad de venta, indican a los comerciantes el lugar en el que deben instalar sus puestos. En ocasiones, se les asigna una ubicación poco adecuada, mientras que otros espacios disponibles, de mejor situación, permanecen vacíos.



En cuarto lugar, se refiere que en las inmediaciones del lugar de celebración del mercadillo de los martes existen contenedores de recogida de basura que dificultan el normal desarrollo de la actividad comercial.

Se destacan, en quinto lugar, deficiencias en la organización del mercadillo que se celebra los miércoles en la Avenida Campos Góticos, donde algunos puestos presentan dificultades de acceso para los compradores. Esta situación provoca que, cada semana, varios de ellos no lleguen a instalarse, al no resultar rentable el montaje para sus titulares.

Por último, se denuncia el retraso en la tramitación de la nueva Ordenanza Municipal de Venta Ambulante de Palencia y se expresa el desacuerdo con la falta de avances en la constitución de la Comisión de Representantes de los vendedores y vendedoras del mercadillo, ya que desde la reunión celebrada en el Ayuntamiento el 18 de noviembre de 2024 no se ha recibido información alguna.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a la citada petición de información, se remitió un informe en el que se hacía constar, entre otras cuestiones, que XXX efectivamente solicitó, el 1 de diciembre de 2020, la autorización para la realización de venta ambulante, tal y como se refleja en la resolución de adjudicación de puestos vacantes en el mercadillo de fecha 5 de enero de 2024.

En el momento de la solicitud, la gestión del mercadillo dependía del Departamento de Tráfico. Con el inicio de la presente legislatura y la resolución de nombramiento de delegados y delegadas de Área y Servicio, de fecha 27 de junio de 2023, se delegaron las funciones del mercadillo en la Concejala del Área de Impulso Económico, Identidad Cultural y Actividad Físico-Deportiva (posteriormente Concejala del Área de Gestión de Fondos Europeos y de otras Administraciones Públicas), y, con ello, se entendieron delegadas en la Agencia de Desarrollo Local.

Tras el estudio de todos los expedientes acumulados y solicitudes presentadas, así como la regularización de los pagos y deudas de los solicitantes y de todos los puestos que seguían ejerciendo la venta ambulante de manera irregular, se procedió a tramitar las concesiones administrativas, culminando el proceso con la resolución de fecha 5 de enero de 2024.

Respecto de la publicación anual de las autorizaciones para la venta ambulante concedidas cada año, manifiesta que no se han publicado y que no tienen “*conocimiento que sea preciso hacerlo*”.



Sobre la señalización de los puestos, se hace constar que la venta ambulante de carácter periódico se desarrollará en los siguientes días y emplazamientos:

- Martes: Paseo de la Julia.
- Miércoles: zona de aparcamiento junto a instalaciones deportivas del Barrio de San Juanillo.
- Domingos: Recinto ferial.

El montaje y desmontaje de los puestos se realiza dentro de un horario delimitado, con el fin de interferir lo menos posible en el desarrollo habitual de la actividad en las ubicaciones establecidas.

En la actualidad, el número de puestos es de 165, todos ellos con una ubicación asignada y la correspondiente señalización. Además, se facilita a cada titular una tarjeta identificativa en la que figuran el nombre y la fotografía del titular, el suplente en su caso, el número de puesto y el producto a la venta, la cual debe mantenerse visible en todo momento.

No se ha recibido ninguna queja respecto a contenedores que impidan el normal desarrollo de la actividad comercial. Efectivamente, se han colocado contenedores de basura, especialmente en los puntos donde se genera mayor cantidad de residuos, como en los puestos de venta de fruta.

Tampoco se ha recibido reclamación alguna sobre el acceso a puestos en Campos Góticos.

Se ha solicitado la información a Policía Local en relación con las actuaciones realizadas durante el desarrollo de las ventas, no habiendo recibido contestación a fecha de elaboración de este informe.

En relación con la ausencia de adjudicación de puestos vacantes en el mercadillo, se pone en conocimiento que, con la delegación de competencias de la actual Corporación (Resolución 2023/3928 de fecha 27 de junio de 2023), corresponde a la concejala delegada de Impulso Económico ejercer, entre otras, las competencias sobre comercio ambulante, Agencia de Desarrollo Local, mercados y mercadillos, lonjas y plaza de abastos.

Se ha abierto expediente, mediante providencia de inicio de esta autoridad, con el fin de que se resuelvan todas las solicitudes pendientes y puedan adjudicarse los puestos vacantes.



De acuerdo con la mencionada delegación de competencias, la Agencia de Desarrollo Local (Sección de Desarrollo Económico y Empleo) es la encargada de la gestión de los expedientes del mercadillo municipal.

Se han revisado y actualizado todos los expedientes correspondientes, resultando que, a día de hoy, existen 35 solicitudes vigentes de adjudicación de puestos vacantes, de las cuales 13 no cumplen los requisitos, quedando un total de 27 puestos vacantes disponibles en la actualidad.

Según el artículo 5 -Procedimiento de selección- de la Ordenanza municipal reguladora de la venta ambulante de carácter periódico (Ayuntamiento-Pleno de 22 de diciembre de 2011), vigente en la actualidad:

1. Quienes ya tuvieren puesto de venta a la fecha de entrada en vigor de la presente Ordenanza, y siempre y cuando cumplan todos los requisitos previstos en la misma, tendrán derecho a mantenerse.

2. Cuando el número de solicitudes exceda del número de autorizaciones que se vayan a otorgar, una vez excluidos los que tengan derecho a mantener el puesto conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, la adjudicación se realizará mediante sorteo público, no pudiéndose obtener más de un puesto por titular.

3. El acto del sorteo se anunciará al menos con quince días de antelación en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento, con indicación del lugar, día y hora en que se va a llevar a cabo.

4. En el caso previsto en el apartado anterior, acto seguido se procederá de la misma manera al sorteo para definir el orden de los solicitantes que no obtuvieran adjudicado un puesto, a efectos de configurar una lista de reserva que permita cubrir las posibles bajas que se pudieran producir, sin superar en ningún momento el límite máximo de puestos estipulado”.

Dado que el número de puestos vacantes es superior al de solicitudes, no procede la realización de sorteo para la configuración de la lista de reservas. Se han adjudicado puestos a 22 solicitantes, mientras que a 13 se les ha denegado la solicitud por no cumplir las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ordenanza vigente.

Respecto a la tramitación de una nueva Ordenanza Municipal de Venta Ambulante en este municipio, se señala que la Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante de Carácter Periódico (Mercadillo) de la ciudad de Palencia fue aprobada inicialmente por el Pleno de este Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el día 19 de junio de 2025. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se somete a



información pública y audiencia a los interesados por un plazo mínimo de treinta días, para la presentación, en su caso, de reclamaciones y sugerencias, que, de formularse, serán resueltas por el Pleno. Si en dicho plazo no se presentasen alegaciones, la Ordenanza se entenderá aprobada definitivamente, publicándose el texto en el Boletín Oficial de la Provincia para su entrada en vigor.

Posteriormente, la Ordenanza fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia nº 79 de fecha 2 de julio de 2025 y en el Tablón de Edictos de este Ayuntamiento en la misma fecha, para su exposición pública. Actualmente, y hasta el día 13 de agosto de 2025 (inclusive), continúa abierto el periodo para la presentación de alegaciones.

Por último, en cuanto al estado de constitución de una Comisión de Vendedores ambulantes en la ciudad de Palencia, el informe recoge que, si bien los vendedores pueden organizarse y formar asociaciones o agrupaciones para defender sus intereses, ello no constituye un requisito legal para ejercer la actividad.

No obstante, señala el informe que sí queda explícitamente recogida, en el capítulo IV de la Ordenanza Municipal reguladora de la venta ambulante de carácter periódico (mercadillo) de la ciudad de Palencia, la Comisión de seguimiento.

A la vista de lo informado, se consideran acreditadas ciertas disfunciones en la gestión administrativa y operativa de los mercadillos municipales de la ciudad de Palencia, por lo que procede hacer a ese Ayuntamiento una serie de consideraciones.

En primer término, y en relación con los retrasos en la tramitación de las autorizaciones municipales —como el señalado en la queja, en el que se tardaron cuatro años en obtener la correspondiente autorización administrativa—, dicha circunstancia ha sido corroborada en el informe municipal remitido.

Aunque parece la tramitación ya ha concluido, los retrasos habidos resultan manifiestamente contrarios a derecho y, por ello, es necesario recordar a ese Ayuntamiento que debe tener presente que la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105) y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración, la cual se configura en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa. Dentro de este derecho a la buena administración, debemos tener en cuenta el deber de resolver en plazo.

La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 21, bajo el rótulo "obligación de resolver", pone de manifiesto la importancia y primacía que proporciona el legislador al deber de la Administración de que dar puntual respuesta a las solicitudes que se le formulen. La resolución en plazo de las solicitudes que presenten los ciudadanos no es



una facultad para la Administración pública, sino un deber legal y un derecho de los ciudadanos.

El artículo 29 de dicha norma señala que *“los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan a las entidades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de asuntos, así como a los interesados en los mismos”*.

La exigencia de cumplir los plazos de resolución se concreta en las previsiones legales sobre plazos máximos de resolución, cuya observancia (sin perjuicio de la posibilidad de suspensiones y ampliaciones de plazos) es inexcusable para la Administración. Además, está íntimamente ligada con la necesidad de que la actuación administrativa sea no solo eficaz sino también eficiente, como forma de proporcionar un mayor grado de calidad de los servicios públicos.

Es importante que se tenga en cuenta la aplicación de estos principios con el fin de eliminar retrasos injustificados y evitar que los ciudadanos sufran consecuencias negativas a causa de demoras en la resolución de los procedimientos.

Esta Procuraduría no pretende ni puede aportar soluciones concretas para reducir el plazo de tramitación de las autorizaciones para instalar puestos en los mercadillo de esa ciudad, ya que ello se ha de realizar en ejercicio de la potestad auto-organizatoria de las administraciones públicas; ahora bien, parece evidente que se debe considerar si la falta de personal o de medios materiales afectan a los retrasos.

Si así fuera, se debe valorar la oportunidad de adoptar las medidas que considere necesarias, como el incremento de personal o medios materiales, sin dejar de lado aspectos tales como la especialización de los medios humanos con los que cuenta.

Una actuación administrativa diligente y ajustada a derecho resulta esencial para preservar los principios de eficacia, seguridad jurídica y buena administración, así como para proteger los derechos de los ciudadanos que dependen de una respuesta en tiempo razonable para el ejercicio de su actividad; ese Ayuntamiento debe tener en cuenta que la demora de más de cuatro años en resolver las solicitudes de autorización para la instalación de puestos en el mercado con toda probabilidad ha generado perjuicios concretos y significativos a las personas afectadas, quienes han visto frustrada su posibilidad de obtener ingresos, planificar su actividad económica y ejercer su trabajo. Esta situación ha podido derivar en pérdida de oportunidades comerciales, riesgo de precariedad, desventaja frente a otros vendedores y una notable afectación personal e, incluso, familiar.

En segundo término, y en relación con la solicitud formulada por el autor de la queja de publicar anualmente el listado de autorizaciones concedidas en Palencia, al



margen de que dicha posibilidad no se encuentre expresamente prevista en la Ordenanza municipal reguladora de la venta ambulante de carácter periódico (mercadillo) de Palencia, tal y como se destaca en el informe remitido, lo cierto es que la medida solicitada guarda una relación directa con los principios de publicidad, concurrencia y transparencia recogidos en la normativa autonómica.

La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, en su artículo 54, y el Decreto legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León, en su artículo 41, aunque garantizan la transparencia del procedimiento de adjudicación de autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante, no imponen expresamente la obligación de publicar cada año una lista de las autorizaciones concedidas.

Ambas normas recogen textualmente en los preceptos citados que: *“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”*.

En base a ello, Ayuntamiento debe asegurar el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y concurrencia en la adjudicación de autorizaciones de venta ambulante y tener en cuenta que la publicación anual de las autorizaciones concedidas constituye una buena práctica administrativa acorde con ese principio.

La ausencia de señalización adecuada y asignación formal de los puestos, siendo los agentes de Policía Local quienes indican “de facto” la ubicación a los vendedores es el tercer asunto que plantea la reclamación formulada en la queja.

Pues bien, consideramos que la señalización y la asignación de los puestos son indispensables para asegurar el adecuado funcionamiento de los mercadillos.

En relación con la señalización de cada puesto, en la información facilitada se indica que los puestos de los mercadillos que se celebran cuentan con la correspondiente señalización. No obstante, y dando por ciertas las afirmaciones vertidas en la queja, resulta necesario señalar que, en cualquier mercado, la adecuada organización y señalización de los puestos desempeñan un papel fundamental para garantizar una experiencia satisfactoria tanto para los vendedores como para los posibles compradores.

En efecto, una correcta señalización permite que los clientes identifiquen rápidamente los productos que buscan, mejorando la eficiencia de las compras y fomentando un ambiente más ordenado y agradable. Cuando los puestos están bien señalizados, se facilita la circulación dentro del mercadillo y se evita la confusión o aglomeraciones en áreas específicas. Además, la señalización clara contribuye a la seguridad, ya que los visitantes pueden moverse con mayor facilidad e, incluso, permite



conocer la ubicación de servicios esenciales como baños, salidas de emergencia o zonas de atención al cliente.

Para los vendedores, una buena señalización representa una oportunidad de destacar sus productos, promocionar ofertas y reforzar su imagen profesional. Etiquetas visibles y nombres de puestos claros aumentan la visibilidad y pueden traducirse en un incremento en las ventas.

Por ello, entendemos que esta cuestión debe ser tomada con consideración por ese Ayuntamiento con el fin de que, si no se ha hecho ya, se proceda a señalar cada uno de los lugares reservados o los puestos de los mercados de la ciudad de Palencia.

Sobre la adjudicación de los puestos, el artículo 10.2 de la mencionada Ordenanza comercial señala que la Alcaldía-Presidentencia, o el Concejal en quien delegue, determinarán los emplazamientos de los puestos de venta. No corresponde, por tanto, a la policía local organizar un mercadillo de venta ambulante, aunque deba tener un papel importante en su supervisión y control.

La competencia principal recae en el Ayuntamiento que es quien debe señalar la ubicación, fechas, número de puestos, adjudicación de espacios y regulación de normas internas. La policía local, en cambio, debe intervenir en el mercadillo en materias de seguridad, orden público y cumplimiento de normas municipales, tales como: controlar que solo ocupen puestos los vendedores autorizados; garantizar la seguridad vial y peatonal y supervisar el cumplimiento de la normativa sobre ocupación del espacio público, sin adjudicar puestos ni de gestionar la organización logística del mercadillo. La policía local debe actuar, pues, como órgano de inspección y vigilancia, no de planificación ni adjudicación.

También debemos poner de manifiesto que la denunciada presencia de contenedores de basura o elementos que obstaculicen el acceso a los puestos vulnera las obligaciones municipales de garantizar la salubridad, accesibilidad y seguridad de los mercados públicos. Si fuera cierta la existencia de contenedores bloqueando accesos o espacios de mercado, ese Ayuntamiento debe tener en cuenta que ello afecta al normal desarrollo de una actividad autorizada, por lo que se han de reubicar los contenedores en los días de mercado. En este sentido, el artículo 10.4 de la Ordenanza reguladora de la venta ambulante establece que: *“Los pasillos existentes entre los puestos no podrán ocuparse con mercancías ni con cualquier otro tipo de objetos o instalación que impidan o entorpezcan el tránsito peatonal”*.

Respecto al deficiente acceso de los compradores a los puestos que conlleva que algunas ubicaciones queden vacías denunciada en la queja y que no ha sido desmentida en la información facilitada, debemos solicitar a ese Ayuntamiento que reordene



adecuadamente el espacio comercial para evitar que haya puestos sin acceso al público y que modifique su distribución si algunos puestos quedan sistemáticamente sin posibilidades de venta, en el caso de que no lo haya hecho ya.

En otro orden de ideas, la falta de aprobación de la nueva Ordenanza de venta ambulante en el municipio de Palencia afecta directamente a los comerciantes y a la organización de los mercadillos; por ello, resulta recomendable reactivar el expediente de aprobación de la Ordenanza hasta su aprobación definitiva.

Por otra parte, en relación con la solicitud de creación de una Comisión de Representantes de los Vendedores de un Mercadillo, es necesario recordar se prevé una Comisión de Seguimiento en la vigente Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante (o Mercadillo) del Ayuntamiento de Palencia, concebida como un órgano consultivo. Se configura como órgano de participación e información, con el objetivo de canalizar demandas de vendedores, consumidores y la propia Administración para mejorar el funcionamiento del mercadillo. No tiene carácter vinculante ni decisorio para el Ayuntamiento y se halla integrada por el concejal o alcalde delegado en calidad de presidente; representantes de los titulares de puestos; representantes de organizaciones de consumidores y el secretario que será funcionario municipal (sin voto). Es, por tanto, un foro de diálogo formal entre administración, vendedores y consumidores, pero no un órgano de representación de autónomos/vendedores con personalidad propia ni capacidad de decisión legal sobre autorizaciones, cuotas o normativa municipal.

En cambio, la demandada Comisión de Representantes de los Vendedores sería un órgano de participación y representación de los comerciantes o vendedores que ejercen su actividad en un mercado ambulante o mercadillo municipal, por lo tanto una suerte de órgano de los propios vendedores que en la actualidad carece de regulación, a diferencia de la Comisión de Seguimiento.

Se trataría de un órgano de los propios vendedores ambulantes para organizarse internamente, elegir portavoces o interlocutores en sus relaciones con la administración y participar en negociaciones, cuyas funciones serían, entre otras, coordinar propuestas comunes, canalizar quejas y sugerencias de los vendedores, facilitar información interna, negociar condiciones de mercado, etc.

Estaría formada por vendedores titulares de autorización municipal, elegidos democráticamente entre el colectivo para garantizar una representación plural, aunque a sus reuniones puedan incorporarse, ocasionalmente, representantes del Ayuntamiento designados por el área competente en materia de comercio o mercados o incluso técnicos municipales o miembros de la Policía Local.



La Comisión de Representantes de Vendedores es compatible con la Comisión de Seguimiento siempre que no sustituya ni pretenda ejercer las funciones que la normativa municipal reconoce a la comisión de seguimiento ni ejercer funciones de decisión administrativa que son exclusivas del Ayuntamiento o de sus órganos competentes. Aquélla debe mantener una colaboración respetuosa con la comisión municipal y actuar únicamente como órgano de coordinación interna de los vendedores para organizar sus iniciativas, canalizar propuestas y dialogar con la comisión de seguimiento y respetando que la comisión consultiva oficial prevista en la ordenanza es la vía formal de participación en asuntos municipales. Todas las relaciones oficiales entre vendedores y Ayuntamiento deben canalizarse por la comisión de venta ambulante establecida por ordenanza.

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: Instar a ese Ayuntamiento a adoptar las medidas necesarias para evitar demoras en la tramitación y resolución de solicitudes de venta ambulante, mediante el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para ello.

SEGUNDA: Analizar la conveniencia de que se publique anualmente, en la web municipal, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento o de la forma que se considere más adecuada el listado de autorizaciones concedidas y renovadas para la instalación de puestos en los mercados de la ciudad, de acuerdo con los principios de publicidad y transparencia.

TERCERA: Promover la señalización estable, visible y permanente de los puestos de los diferentes mercadillos, así como a la asignación formal e individualizada de cada puesto a los titulares autorizados.

CUARTA: Reordenar y retirar los contenedores de basura u otros obstáculos que obstaculizar o interferir con los espacios destinados a los mercadillos, para garantizar con ello el correcto desarrollo de la actividad.

QUINTA: Revisar la distribución y accesos de los mercadillos, especialmente el de Campos Góticos, a fin de asegurar que todos los puestos dispongan de tránsito adecuado de compradores y condiciones comerciales idóneas.

SEXTA: Reactivar la tramitación de la nueva Ordenanza Municipal de Venta Ambulante para su aprobación.

SEPTIMA: Valorar la conveniencia de constituir una Comisión de Representantes del Mercadillo con el fin de facilitar la comunicación entre los



vendedores y el Ayuntamiento, así como para colaborar en la gestión, organización y mejora del funcionamiento de los mercadillos que se celebran.

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).