

**INFORME SOBRE LA COMPATIBILIDAD CON EL DEREHO DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA, DE LA REGULACIÓN DE LOS
NUEVOS 4 MERCADOS DE VENTA NO SEDENTARIA DE VENTA
DIRECTA DE PRODUCTO AGROALIMENTARIO
(EXPEDIENTE PROM 2023-02)**

Dña. Carmen Rodilla Martí

D. Carlos Gómez Asensio.

D. José Miguel Corberá Martínez.

En Valencia, a 17 de octubre de 2023

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDCCV), en la fecha y con la composición arriba expresada, siendo Ponente D. Carlos Gómez Asensio, ha emitido el presente informe respecto la solicitud del Ayuntamiento de Valencia de emisión de informe de la Comisión de Defensa de la Competencia, sobre la compatibilidad con el Derecho de Defensa de la Competencia de la regulación de los nuevos 4 mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, creados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021.

SUMARIO:

I. Antecedentes	2
II. Competencia de la CDCCV	3
III. Objeto y contenido del Informe	3
IV. Consideraciones generales previas	4

1. Normativa aplicable.....	4
2. Delimitación con figuras afines.....	11
V. Valoración desde el punto de vista de la competencia	13
VI. Conclusiones y Recomendaciones	19

I. ANTECEDENTES.

En fecha 11 de abril de 2023 tuvo entrada en la Oficina de Registro SIR de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, Comunicación de la misma fecha, emitida por el Servicio de Emergencia Climática y Transición Energética del Ayuntamiento de Valencia, número de expediente E-02310-2019-000171-00, y dirigida a la CDCCV, por la cual se solicita la emisión, por dicha Comisión, de informe sobre la compatibilidad de la regulación de los cuatro nuevos mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, de los contemplados en la Disposición Adicional 5ª de la Ordenanza que Regula la Venta no Sedentaria en el municipio de Valencia, aprobada por acuerdo plenario de 28 de febrero de 2019 y publicada en el BOP el 13 de marzo de 2019, con entrada en vigor el 5 de abril de 2019, con la normativa de Defensa de la Competencia.

El Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia (el Servicio), emite nota sucinta dirigida a la Sra. Presidenta de la Comisión de Defensa de la Competencia en relación con el expediente PROM-2023-02 MERCADOS DE VENTA DIRECTA PRODUCTO AGROALIMENTARIO, mediante la cual, se da traslado a la CDCV, al considerar que la cuestión planteada por el Ayuntamiento de Valencia podría ser objeto de un expediente de promoción de la competencia a los efectos de comprobar la compatibilidad de la regulación de los cuatro nuevos mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, con las normas de la competencia reguladas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y, por tanto, de estudio e informe por la Comisión de Defensa de la Competencia. Por esta razón, se eleva a la CDCCV la documentación obrante en dicho expediente administrativo, para su consideración a dichos efectos.

Recibida dicha nota sucinta del Servicio, la CDCCV, en su sesión de 17 de octubre de 2023, acuerda emitir informe de promoción de competencia sobre la compatibilidad con el Derecho de Defensa de la Competencia, de la regulación de los nuevos 4 mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, creados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021.

II. COMPETENCIA DE LA CDCCV.

Respecto de la cuestión de atribución de competencia para el conocimiento del asunto que en el presente expediente de promoción se trata, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC) y su desarrollo reglamentario (Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) establecen dos ámbitos diferenciados de actuación de las autoridades de competencia: las funciones consultivas y de promoción de la competencia, y las funciones en materia sancionadora.

La CDCCV, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 50/2012, de 23 de marzo, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento (Decreto 50/12), y en el marco de lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, tiene atribuidas tanto las funciones sancionadoras como las consultivas y de promoción en materia de competencia.

El presente informe se enmarca en dicha última función de promoción de competencia, concretamente en lo relativo al ámbito de la actividad de informe de la CDCCV en relación con las cuestiones que se planteen por terceros y aspectos de promoción de la normativa de defensa de la competencia en la Comunidad Valenciana.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL INFORME.

El presente informe tiene por objeto realizar una valoración, desde el punto de vista de la promoción de la competencia, de la regulación de los nuevos 4 mercados de venta no

sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, creados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021, de conformidad con lo dispuesto la Disposición Adicional 5ª de la Ordenanza que Regula la Venta no Sedentaria en el municipio de Valencia, aprobada por acuerdo plenario de 28 de febrero de 2019 y publicada en el BOP el 13 de marzo de 2019, con entrada en vigor el 5 de abril de 2019.

A este respecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9 y 10 del Reglamento de la Ley de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC), la función de promoción de la competencia “se desarrollará con los instrumentos que se consideren adecuados y, en especial, mediante la elaboración de informes, estudios, trabajos de investigación y propuestas”, en este caso, en relación con la regulación promulgada por el Ayuntamiento de Valencia, en beneficio de todos los partícipes en el mercado: operadores y consumidores.

De conformidad con lo expuesto, la CDCCV considera que es relevante desde su función de promoción de la competencia la elaboración del presente informe, en el cual se realizará una valoración transversal de los efectos que puede producir la creación de los nuevos 4 mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, así como la normativa de ordenación de los mismos, en relación con sus posibles efectos adversos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva entre los operadores de este mercado relevante.

Igualmente, se emitirán las recomendaciones y observaciones que la CDCCV considere pertinentes y oportunas formular con respecto a la inclusión de este tipo de consideraciones y trato diferenciado y su efecto incentivador o desincentivador para la competencia.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS.

1. Normativa aplicable.

1.1. Contexto normativo nacional.

- A nivel nacional, la definición de venta ambulante o no sedentaria se contiene en el art. 53 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM), de conformidad con el cual: *“Se considera venta ambulante o no sedentaria la realizada por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en los perímetros o lugares debidamente autorizados en instalaciones comerciales desmontables o transportables, incluyendo los camiones-tienda. En todo caso, la venta no sedentaria únicamente podrá llevarse a cabo en mercados fijos, periódicos u ocasionales, así como en lugares instalados en la vía pública para productos de naturaleza estacional”*.

Desde el punto de vista del Derecho de Defensa de la competencia, resulta especialmente relevante lo dispuesto en el art. 54 LOCM, de conformidad con el cual: *“Corresponderá a los Ayuntamientos otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales, de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente, de acuerdo con el marco respectivo de competencias. No obstante lo anterior, y puesto que el número de autorizaciones disponibles es limitado debido a la escasez de suelo público habilitado a tal efecto, la duración de las mismas no podrá ser por tiempo indefinido, debiendo permitir, en todo caso, la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos. 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. La autorización que se otorgue no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará ningún otro tipo de ventaja para el prestador cesante o las personas que estén especialmente vinculadas con él”*, (el subrayado es nuestro).

- Esta normativa básica estatal es objeto de desarrollo por el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria (RD199/2010), cuyo artículo 2 desarrolla este régimen de autorización municipal: *“Corresponderá a los ayuntamientos determinar la zona de emplazamiento para el*

ejercicio de la venta de ambulante o no sedentaria, fuera de la cual no podrá ejercerse la actividad comercial. Los puestos de venta ambulante o no sedentaria no podrán situarse en los accesos a edificios de uso público, establecimientos comerciales e industriales, ni en lugares que dificulten el acceso y la circulación. Para cada emplazamiento concreto y por cada una de las modalidades de venta ambulante o no sedentaria que el comerciante se proponga ejercer, deberá solicitar una autorización, que será otorgada por el ayuntamiento respectivo”.

A los efectos que aquí interesan, art. 4 RD 199/2010 señala, sobre el procedimiento de selección, que: “El procedimiento para el otorgamiento de la autorización para el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria y para la cobertura de las vacantes 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 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como del capítulo II de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. 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”, (el subrayado es nuestro).

- Más allá de esta normativa de ordenación de la venta ambulante o no sedentaria, en lo que respecta a la regulación de las condiciones para el ejercicio de la misma, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009), aplicable a la selección de vendedores ambulantes, consagra los principios de no discriminación por lugar de establecimiento, necesidad y proporcionalidad (art. 5 Ley 17/2009); así como los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva en los supuestos de limitación del número de autorizaciones (artículo 8 Ley 17/2009). Igualmente, el artículo 10 de la Ley 17/2009 prohíbe expresamente los requisitos discriminatorios por razón de lugar de

establecimiento (art.10.a) Ley 17/2009 y los de mera naturaleza económica o planificación (artículo 10 e) Ley 17/2009.

1.2. Contexto normativo autonómico.

- A nivel autonómico, la normativa de referencia para la regulación de la venta ambulante o no sedentaria es la Ley 3/2011, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana, (Ley 3/2011 CV), en cuyos artículos 43 a 47 se regula este tipo de venta.

En particular, a los efectos que aquí interesan destaca lo dispuesto en el art. 45.4 y 5 de Ley 3/2011 CV: “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. 5. La autorización que se otorgue no dará lugar a un procedimiento de renovación automática, ni conllevará ningún otro tipo de ventaja para el prestador cesante o las personas que estén especialmente vinculadas con él”, (el subrayado es nuestro); así como lo dispuesto en el art. 47.1 Ley 3/2011 CV: “La regulación a través de las ordenanzas municipales, necesariamente, deberá especificar: b) El procedimiento y criterios que serán considerados para la autorización de la venta no sedentaria, y que atenderán, en particular, a los intereses de los consumidores y de los ciudadanos, como su movilidad y la adecuada prestación de los servicios públicos. 2. Las ordenanzas municipales podrán contemplar la regulación de la venta directa por los agricultores y ganaderos de los productos agropecuarios en estado natural y en su lugar de producción, con sujeción, en todo caso, a los requisitos aplicables establecidos por la normativa vigente”, (el subrayado es nuestro).

- Esta normativa es objeto de desarrollo por el Decreto 65/2012, de 20 de abril, del Consell, por el que se regula la venta no sedentaria en la Comunitat Valenciana (Decreto 65/2012), entre cuyos preceptos, cabe destacar el art. 3.4 Decreto 65/2012: “La ordenanza municipal podrá contemplar la reserva de espacios o autorizaciones de venta para la

comercialización directa ejercida por agricultores y ganaderos de sus productos agropecuarios en estado natural originarios del municipio, en su lugar de producción o en otros emplazamientos del término municipal”; así como especialmente, a los efectos que aquí interesan el art. 16. Decreto 65/2012: “El procedimiento para el otorgamiento de la autorización y para la cobertura de las vacantes 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 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como del capítulo II de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, Sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. 2. El procedimiento para la selección entre los posibles candidatos 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”, (el subrayado es nuestro)¹.

- La normativa autonómica de ordenación de la venta ambulante o no sedentaria, se complementa, por lo que respecta a la venta directa de producto agroalimentario, con las disposiciones del Decreto 201/2017, de 15 de diciembre, del Consell, por el que se regula la venta de proximidad de productos primarios y agroalimentarios (Decreto 201/2017), el cual resulta de aplicación tanto a los productores/as primarios/as que suministran pequeñas cantidades de sus productos primarios, directamente al consumidor final, o en canales cortos de comercialización²; así como a pequeños elaboradores/as

¹ En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia del País Vasco, de 10 de octubre de 2019, nº recurso 720/2019, recuerda la necesidad de respetar los principios de concurrencia competitiva, no discriminación e igualdad de trato entre licitadores en la adjudicación de puestos municipales en ferias: “...los requisitos de ser asociación sin ánimo de lucro a la que se supeditaba el otorgamiento del uso privativo del puesto municipal para venta de talos en la feria local, no es conforme a derecho al resultar contrarios a los principios de concurrencia competitiva, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores y salvaguarda de la libre competencia.”

² De conformidad con el art. 2.2 Decreto 201/2017, se entiende por: “f) Venta de proximidad: la venta directa del productor/a primario/a y pequeños/as elaboradores/as agroalimentarios/as al consumidor/a final o la venta en canales cortos de comercialización; g) Venta directa: la realizada directamente por el productor/a primario/a y por los pequeños/as elaboradores/as agroalimentarios/as al consumidor/a final sin

agroalimentarios que transformen, elaboren o envasen cantidades limitadas de productos alimenticios en la explotación de producción, en locales utilizados principalmente como vivienda privada o en obradores y que suministren sus productos al consumidor final o en canales cortos de comercialización. Dicha norma establece en sus artículos 5 y 6, los requisitos, obligaciones y responsabilidades generales de higiene para el suministro de pequeñas cantidades de productos primarios, en especial, vegetales de cultivo

1.3. Contexto normativo local.

- Por lo que respecta a la normativa de carácter local, el precepto de referencia es el artículo 25.2.i) de la Ley 7/1985, de 7 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), el cual atribuye a los municipios la competencia sobre: *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante”*.

Esta atribución competencial de la ley de bases local, se coherente con la atribución competencial emanada de la normativa autonómica antes expuesta, de forma que la competencia para la ordenación de la venta no sedentaria en su término municipal, corresponde a cada municipio en cuestión.

- Partiendo de estas bases, dicha normativa municipal en el ámbito de la ciudad de Valencia, se encuentra recogida en la Ordenanza que Regula la Venta no Sedentaria en el municipio de Valencia, aprobada por acuerdo plenario de 28 de febrero de 2019 (OVNS).

intermediarios/as en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana; h) Canales cortos de comercialización: venta por el productor/a primario/a y por los pequeños elaboradores/as agroalimentarios/as a establecimientos de venta al por menor, incluidos los establecimientos de restauración colectiva, que suministran o sirven productos alimenticios directamente al consumidor/a final en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana”.

La OVNS tiene por objeto regular la venta no sedentaria – la venta ambulante queda prohibida ex. art. 2.2. OVNS –, en el municipio de Valencia en cualquiera de sus modalidades: venta en una ubicación determinada o venta en ubicación móvil.

A los efectos que aquí interesan, los mercados de venta directa de producto alimentario se regulan en la D.A 5ª OVNS en virtud de la cual: *“Son mercados de venta directa de producto alimentario aquellos mercados periódicos en los cuales se autorice la venta de manera directa por parte del productor/a, elaborador/a, de productos alimentarios frescos o elaborados provenientes de su propio cultivo y/o elaboración. La creación de mercados de esta tipología podrá acordarse, a propuesta de la concejalía con competencia en materia de agricultura, con el informe favorable de la competente en materia de mercados, y respetando en todo caso lo establecido en el artículo 5 de la presente ordenanza y en el Decreto 65/2012, de 20 de abril, del Consell de la Generalitat Valenciana, que regula la venta no sedentaria en la Comunidad Valenciana. El procedimiento de autorización, acceso y funcionamiento de estos mercados, así como su supervisión y control, corresponderá a la concejalía con competencias en agricultura”*.

Desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, reviste especial interés lo establecido en el ap.5 de dicha D.A 5ª OVNS: *“El procedimiento para la obtención de autorización para cada mercado determinará, de manera específica, los criterios de priorización de las solicitudes recibidas, basándose en la posible tipología de mercado definida previamente y siempre atendiendo los siguientes criterios generales que promuevan:*

- 1. La proximidad del producto.*
- 2. La calidad medioambiental.*
- 3. El acceso de jóvenes y mujeres al sector agroalimentario.*
- 4. Las características de calidad del producto, como por ejemplo denominaciones de origen u otras figuras de protección y promoción de la calidad del producto alimentario agrícola o variedades locales y tradicionales.*
- 5. La Economía Social.*

6. *La integración de sectores de la población en situación o riesgo de exclusión social y económica*”.

- Por lo que respecta al caso concreto de los mercados de venta directa objeto del presente informe, la norma dictada en ejecución de lo dispuesto por la OVNS, es la Resolución número RA-323 de la Concejalía de Agricultura, Alimentación Sostenible y Huerta, de 29 de julio de 2022, de Aprobación de las bases y la convocatoria que han de regir el funcionamiento de los cuatro mercados de venta no sedentaria de tipología agroalimentaria, aprobados en la sesión plenaria del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021 (RA 323), publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia nº 160, de 22 de agosto de 2022.

A los efectos que aquí interesan, el art.2 RA 323 indica que: *“Los productos a la venta en los mercados objeto de esta convocatoria son de tipología agroalimentaria: productos frescos o elaborados, provenientes de cualquier tipología de producción (ecológica, agroecológica, convencional), de variedades tradicionales o de iniciativas de inserción socio-laboral, entre otros, como se indica en la disposición adicional quinta de la Ordenanza de VNS”*.

Desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, resulta de especial interés lo dispuesto en el art. 6 RA 323, el cual regula el baremo empleado para la valoración de las distintas solicitudes presentadas para obtener autorización para el ejercicio de la venta no sedentaria en los mercados de venta directa objeto del presente informe. Dicho baremo establece los diversos criterios que se tomarán en consideración para la valoración de las distintas solicitudes, así como la puntuación atribuida a cada uno de ellos, siendo la puntuación máxima posible 30 puntos, sin que en ningún caso se pueda conceder más de una autorización por mercado, por persona, física o jurídica y sin que tampoco se pueda conceder más de una autorización a diferentes personas jurídicas cuando se aprecie entre ellas coincidencia de las personas físicas intervinientes o su participación o control mayoritario.

Los criterios que conforman el baremo de valoración de las solicitudes son los siguientes³:

1. *Proximidad (hasta 10 puntos).*
2. *Calidad medioambiental del producto a comercializar (hasta 8 puntos).*
3. *Zonas rurales deprimidas (hasta 2 puntos).*
4. *Pertenencia a colectivos específicos de las personas que ejercen la venta o producción (hasta 3 puntos).*
5. *Calidad del producto, criterio de aplicación excluyente con respecto el de calidad medioambiental del producto (hasta 3 puntos).*
6. *Economía social (hasta 2 puntos).*
7. *Proyectos de inclusión (hasta 2 puntos).*

2. Delimitación con figuras afines.

De conformidad con el marco normativo expuesto, los mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, constituyen una tipología de mercado diferenciada con respecto a los mercados de venta sedentaria, en particular, y a los efectos que aquí interesan, los mercados de distrito de la ciudad de Valencia.

En este sentido y de conformidad con el art. 1 p.3 de la Ordenanza Municipal Reguladora de los Mercados de Distrito del Ayuntamiento de Valencia, de 26 de abril de 2018, publicada en el BOP el 17 de mayo de 2018 (ORMD): “Los mercados municipales son bienes inmuebles de dominio público destinados a la prestación del servicio público de mercados y tienen como objeto asegurar el abastecimiento de la población, así como favorecer, con la concurrencia de los comercios, la libre competencia como medio para

³ En el presente informe tan solo se extractan los 7 criterios incluidos en el baremo. Para consultar cada uno de los apartados que conforman los 7 criterios, así como la puntuación atribuida a los méritos encuadrables en cada uno de ellos, debe consultarse la siguiente dirección electrónica del Consell Agrari de Valencia: <https://valencia.consellagrari.com/es/venta-directa/mercados-de-lhorta/#tit2>

procurar la economía en los precios y una adecuada prestación a los consumidores. Los mercados se instalarán en lugares públicos adecuados, con la finalidad de promover la concurrencia, la competencia y la pluralidad de paradas de venta”, (el subrayado es nuestro).

Como puede verse, la venta sedentaria realizada en los distintos mercados de distrito de la ciudad de Valencia, es una venta que se realiza en un establecimiento comercial permanente, ubicado en el espacio de los distintos mercados municipales, es decir, en el espacio de bienes inmuebles de dominio público. Por el contrario, tal y como se ha expuesto en la normativa referenciada en el apartado anterior, la venta no sedentaria es una venta realizada fuera de un establecimiento comercial permanente, que se realiza de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en los perímetros o lugares debidamente autorizados, en instalaciones comerciales desmontables o transportables, incluyendo los camiones-tienda.

Por lo tanto, la venta sedentaria y no sedentaria constituyen dos modalidades completamente diferenciadas de venta minorista las cuales, en consecuencia, se encuentran sujetas a dos normativas de ordenación también diferenciadas.

En consecuencia, esta distinción resulta también aplicable a la venta directa de producto agroalimentario llevada a cabo en cada una de las dos modalidades de venta minorista referidas, lo que incluye a la venta minorista directa de producto agroalimentario llevada a cabo en la “*Tira de comptar*” regulada en el art. 8 de la ORMD y consistente en un derecho de acceso a espacios municipales de venta directa en los mercados de distrito, en los que se podrá autorizar un número de paradas determinadas para la venta temporal, que podrá hacerse en las parcelas vacantes o creando unas parcelas a este efecto.

En este sentido, la venta directa de producto agroalimentario llevada a cabo en los mercados de distrito de la ciudad de Valencia en el marco de “*Tira de comptar*”, ya fue

objeto de un análisis desde el punto de vista del Derecho de la Competencia por la CDCCV⁴.

Ahora bien, las conclusiones alcanzadas por esta CDCCV en dicho informe, no son *per se* extrapolables a la venta directa de producto agroalimentario en los mercados de venta no sedentaria, puesto que, como se ha señalado, ambos supuestos, constituyen dos modalidades de venta minorista completamente diferenciadas.

Es por ello que, a continuación, la CDCCV llevará a cabo una valoración sobre la compatibilidad con el Derecho de Defensa de la Competencia, de la regulación de los nuevos 4 mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, creados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021.

V. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA.

De conformidad con el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. El contenido de cada uno de los principios referidos por el precepto se desarrolla en los subsiguientes apartados del mismo.

A continuación, la CDCCV procederá a emitir sus consideraciones en relación con la observancia o no por la RA-323 de la Concejalía de Agricultura, Alimentación Sostenible y Huerta, de 29 de julio de 2022, de Aprobación de las bases y la convocatoria que han de regir el funcionamiento de los cuatro mercados de venta no sedentaria de tipología agroalimentaria, aprobados en la sesión plenaria del Ayuntamiento de Valencia de 30 de

⁴ 2022.11.10. EXP PROM 2-2022 *Informe la Tira de Contar Mercavalencia*. Disponible en: <https://cindi.gva.es/es/web/defensa-de-la-competencia/informes-comision-defensa-de-la-competencia>.

septiembre de 2021 (RA 323), de los principios de buena regulación antes expuestos, en particular, los principios de necesidad y eficacia, así como el principio de proporcionalidad, identificando las posibles restricciones a la competencia que se deriven del contenido de la norma, y evaluando el carácter proporcionado o desproporcionado – y por lo tanto anticompetitivo – de las mismas.

1. Necesidad y eficacia.

Estos principios, en relación directa con el Derecho a la libre empresa y la regulación del marco de una economía de mercado en el cual tiene lugar la actividad económica, tratan de garantizar la existencia de una justificación para cualquier intervención normativa susceptible de provocar una restricción a la competencia.

De ahí la necesidad de que el proyecto normativo defina sus objetivos con claridad (evitando generalidades o abstracciones), y que exista una justificación de la necesidad de tales restricciones.

Este análisis incluye la verificación de la jurisprudencia nacional y europea acerca de la legitimidad del objetivo fijado, así como también, la consideración sobre el respeto al principio de reserva legal para la introducción de límites a la libertad de empresa (art.38 CE).

El análisis de la observancia de los principios de necesidad y eficacia por la RA 323, debe realizarse en relación con la OVNS, puesto que la primera es dictada en ejecución de lo dispuesto por el ap.5 de la D.A 5ª OVNS antes referenciada.

En este sentido el preámbulo de la OVNS justifica la necesidad de la adopción de la misma en la necesidad de adaptar la normativa del Ayuntamiento en materia de venta no sedentaria a la La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, así como a la normativa estatal y autonómica publicada con posterioridad a 2004, año de publicación de la anterior versión de la OVNS, así como en la conveniencia de unificar en una sola norma toda la regulación municipal referente a esta modalidad de venta. No se recoge en

el preámbulo de la norma ninguna consideración al respecto de los mercados de venta directa de producto agroalimentario, los cuales se regulan en la D.A 5ª de la OVNS.

- Desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, y más allá de la ausencia de pronunciamiento alguno con respecto a la necesidad y eficacia de la regulación de la venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario en la norma, se considera que la intervención normativa en la materia a través de la OVNS, se ajusta a los principios de necesidad y eficacia, al ser el instrumento regulatorio idóneo para llevar a cabo la actualización de la normativa de ordenación de la venta no sedentaria en el mercado geográfico de la ciudad de Valencia.

- Por lo que respecta a la RA-323, en la relación de Hechos que antecede a la misma, se enumeran los distintos compromisos que ha tomado en consideración la Concejalía de Agricultura, Alimentación Sostenible y Huerta, para la adopción de dicha resolución: el Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán, de octubre de 2015⁵; la Estrategia Agroalimentaria Municipal (EAV2025) aprobada en sesión plenaria de 25 de octubre de 2018 por unanimidad de los grupos políticos representados⁶; así como la Línea Estratégica 3 Economía Alimentaria de Proximidad, del Acuerdo Marco para la recuperación y la reconstrucción de la Ciudad de Valencia en el contexto del post COVID-19, aprobado en Pleno extraordinario de 7 de julio de 2020⁷.

⁵ Se extractan a continuació los párrafos referidos en dicha Exposición de Hechos: "25. Donar suport a les cadenes de subministrament curtes, les organitzacions de productors, les xarxes i les plataformes de productor a consumidor i altres sistemes de mercat que integren les infraestructures socials i econòmiques per a un sistema alimentari urbà que connecte les àrees urbanes a les rurals. Això podria incloure iniciatives de la societat civil i d'economia social i solidària, així com sistemes de mercat alternatius. 31. Desenvolupar polítiques i programes en suport dels mercats municipals públics, incloent-hi els mercats agrícoles, els mercats informals, els mercats a l'engròs i al detall, restaurants i altres subjectes que operen en el sector de la distribució alimentària, i reconèixer les diferències entre ciutats respecte al paper dels operadors públics i privats en el sistema dels mercats."

⁶ Se extractan a continuació los párrafos referidos en dicha Exposición de Hechos: "Programa 3.2 Incrementar, diversificar i consolidar els canals curts de comercialització. Acció 3.2.1 Instal·lar punts de venda directa en la xarxa de mercats municipals, afavorint criteris de sostenibilitat, proximitat i inclusivitat. Acció 3.2.2 Crear i impulsar mercats de venda directa de producte agroalimentari, afavorint criteris de sostenibilitat, proximitat i inclusivitat, atenent també a la localització en espais d'afluència i complementarietat amb altres centres de comercialització agroalimentaris. Acció 3.2.3 Revisar i adaptar la normativa municipal de venda i consum de productes agroalimentaris".

⁷ Se extractan a continuació los párrafos referidos en dicha Exposición de Hechos: "Programa 3.2. Incrementar, diversificar i consolidar els canals curts de comercialització. Acció 3.2.1. Instal·lar punts de

Tal y como esta comisión sostuvo en su informe 2022.11.10. EXP PROM 2-2022 *Informe la Tira de Contar Mercavalencia*, pág. 9: “ La sostenibilidad de la huerta, como medio tradicional a conservar y patrimonio de los valencianos y la introducción de medidas dirigidas a posibilitar que los agricultores puedan vender directamente su cosecha sin necesidad de acudir a intermediarios, y el mantenimiento y fomento de un modelo de producción agrícola y de reducción de cadenas de suministro abogando por la proximidad, con la consecuente disminución de los costes (tanto los internalizados y repercutidos en los precios, como las externalidades medioambientales) derivados del transporte, son fines que se valoraran por el legislador valenciano como queda recogido en las distintas normas autonómicas y en la ordenanza de regulación de mercados municipales del Ayuntamiento de València, de forma que las autoridades de competencia no pueden permanecer ajenas y al margen de esta voluntad”.

Añadiendo igualmente en la página 12 de dicho informe que: “Aunque la interpretación hegemónica del Derecho de la competencia ha centrado la interpretación del bienestar del consumidor, parámetro en función del cual se califican las conductas como pro o anti competitivas, esencialmente a través del impacto que tienen en él los precios a corto plazo, actualmente, y a la vista de las circunstancias medioambientales y sociales que nos rodean, la aplicación del Derecho de la competencia europeo se encuentra en pleno periodo de evolución y adaptación a nuevas realidades y necesidades, orientándose hacia la protección de otros bienes jurídicos, que también impactan, aunque indirectamente, en el consumidor -entendido éste en sentido amplio- y en el ciudadano, diferenciados de los precios⁸. De esta forma, la sostenibilidad, social o societaria, laboral y, sobre todo, medioambiental, pueden perfectamente justificar la introducción de una

venda directa en la xarxa de mercats municipals, afavorint criteris de sostenibilitat, proximitat i inclusivitat. Acció 3.2.2. Crear i impulsar mercats de venda directa de producte agroalimentari, afavorint criteris de sostenibilitat, proximitat i inclusivitat, atenent també a la localització en espais d'afluència i complementariedad amb altres centres de comercialització agroalimentaris. Acció 3.2.3. Revisar i adaptar la normativa municipal de venda i consum de productes agroalimentaris.

⁸ En este sentido, recientemente han sido aprobadas por la Comisión Europea *Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal*, de 17 de julio de 2023, C (2023) 4752 final, cuyo epígrafe 9, párrafos 515-603, tiene por objeto proporcionar pautas a los operadores económicos acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Competencia de los acuerdos que persiguen objetivos de sostenibilidad.

serie de medidas que salvaguarden intereses no estrictamente relacionados con el precio a corto plazo para el consumidor final”.

Partiendo de estas consideraciones, el establecimiento por la RA-323, dictada en ejecución de lo dispuesto por el ap.5 de la D.A 5ª OVNS, de las bases y la convocatoria que han de regir el funcionamiento de los cuatro mercados de venta no sedentaria de tipología agroalimentaria objeto del presente informe, se ajusta a los principios de necesidad y eficacia, puesto que dicha intervención normativa se encuentra justificada por la necesidad de actualización regulatoria en el ámbito local antes expuesta, y además, porque la misma supone la creación de un nuevo mercado de venta directa de producto agroalimentario, el mercado de venta no sedentaria, lo cual incentiva la competencia, al aumentar la oferta del consumidor para la adquisición de los productos agroalimentarios en general y, en la modalidad de venta directa, en particular.

Igualmente, la creación y organización de este tipo de mercados, más allá de estar presidida por los principios de sostenibilidad antes expuestos, en todo caso, supone un estímulo para la competencia, tanto desde la perspectiva del consumidor antes expuesta, como también, desde la perspectiva de los operadores implicados. En este sentido, la organización de los mercados de venta no sedentaria, supone un incentivo para la demanda potencial en los días de su celebración, lo que estimula la competencia entre los operadores económicos por la captación de dicho incremento de la demanda, también por los operadores en la modalidad de venta sedentaria cuyos puestos de venta se sitúen en el mismo ámbito geográfico de celebración del mercado de venta no sedentaria y, por tanto, se benefician de dicho incremento de la demanda potencial de producto agroalimentario.

2. Proporcionalidad.

De conformidad con el art. 129.3 de la Ley 39/2015: “En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no

existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”.

En consecuencia, el principio de proporcionalidad obliga a realizar una valoración acerca de si los potenciales beneficios derivados de la consecución de los objetivos propuestos por la norma, no se ven disminuidos como consecuencia de la pérdida de competitividad del mercado. En otras palabras, que los objetivos de bienestar social subyacentes a la actuación normativa no se vean recortados como consecuencia de la disminución de la eficacia económica del mercado a causa de un menor grado de competencia en el mismo, provocado por la propia intervención normativa.

El análisis de la proporcionalidad de la regulación de los nuevos 4 mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, creados por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021, debe centrarse, no tanto en el aspecto referente a su propia creación, el cual ya ha sido analizado en sede de los principios de necesidad y eficacia, sino en el referente a su ordenación, en particular, con respecto a la adecuación con el Derecho de la Competencia, de los criterios de priorización de solicitudes recogidos tanto en el ap.5 de la D.A 5ª OVNS, como en relación con el art. art. 6 RA 323 antes extractado.

En concreto, se trata de determinar si, los puestos reservados para la venta directa de producto agroalimentario y, por tanto, apartados de la oferta general de puestos de venta no sedentaria en estos mercados, son respetuosos en su adjudicación con los mismos principios y objetivos de sostenibilidad que se persiguen con su creación, pues de no serlo, entonces sí se estaría causando un perjuicio injustificado para la competencia en el mercado.

Se refieren a continuación los 7 criterios de priorización y puntuación máxima otorgada a cada uno de ellos, siendo la puntuación máxima posible a obtener por cada operador 30 puntos:

“1. Proximidad (hasta 10 puntos).

2. Calidad medioambiental del producto a comercializar (hasta 8 puntos).

3. *Zonas rurales deprimidas (hasta 2 puntos).*
4. *Pertenencia a colectivos específicos de las personas que ejercen la venta o producción (hasta 3 puntos).*
5. *Calidad del producto, criterio de aplicación excluyente con respecto el de calidad medioambiental del producto (hasta 3 puntos).*
6. *Economía social (hasta 2 puntos).*
7. *Proyectos de inclusión (hasta 2 puntos)''.*

A su vez, cada uno de estos criterios, incluye diversas categorías, a veces excluyentes entre sí, otras sumativas entre sí, todas con diversa puntuación, bajo las cuales se subsume la autorización presentada por cada uno de los interesados. A efectos ilustrativos, se extractan a continuación las categorías que integran el criterio de proximidad, por ser el de mayor puntuación, cuyas categorías son excluyentes entre sí:

- “a) Más del 50% de la superficie de las explotaciones donde se cultiva o elabora el producto objeto de venta se encuentra ubicada en la comarca de l’Horta (Horta Nord, Sud, Oest i término de València). 10 puntos.*
- b) Más del 50% de la superficie de las explotaciones donde se cultiva o elabora el producto objeto de venta se encuentra ubicada en comarcas limítrofes a la comarca de l’Horta. 7 puntos.*
- c) Más del 50% de la superficie de las explotaciones donde se cultiva o elabora el producto objeto de venta se encuentra ubicada en las comarcas de la Foia de Bunyol, la Canal de Navarrés, la Vall d’Albaida, la Safor, la Costera, la Vall de Cofrents, la Plana d’Utiel, els Serrans, el Racó d’Ademús, la Plana Baixa o l’Alt Palància. 5 puntos.*
- d) Más del 50% de la superficie de las explotaciones donde se cultiva o elabora el producto objeto de venta se encuentra ubicada en otras comarcas de la Comunidad Valenciana. 3 puntos’’.*

Como puede verse, los criterios, así como las categorías incluidos dentro de los mismos, resultan ajustados con el principio de proporcionalidad, puesto que permiten a

los interesados obtener la máxima puntuación no sólo en base a uno de ellos, sino que es necesaria una pluralidad de los mismos, siendo posibles múltiples combinaciones sumativas o excluyentes entre sí para tal fin, resultando las categorías incluidas en cada criterio, así como la puntuación otorgada a las mismas, también igualmente conformes con dicho principio, así como con los principios de sostenibilidad motivadores de la intervención normativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la CDCCV emite las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Las Administraciones Públicas deben cerciorarse de que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de su potestad reglamentaria, actúan de conformidad con los principios de buena regulación.

La observancia del contenido de estos principios, positivizado en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el Derecho de la Competencia, implica que dichas Administraciones Públicas deban realizar un Análisis de Impacto Competitivo de la norma en cuestión.

La realización de dicho análisis implica la identificación de los posibles efectos negativos sobre la competencia que pudiera generar la norma o acción prevista; la justificación de las restricciones a la competencia identificadas; y, por último, el análisis de las posibles alternativas regulatorias y elección de la norma menos restrictiva para la competencia.

2. La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana considera que, los cuatro nuevos mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto

agroalimentario, de los contemplados en la Disposición Adicional 5ª de la Ordenanza que Regula la Venta no Sedentaria en el municipio de Valencia (OVNS), aprobada por acuerdo plenario de 28 de febrero de 2019 , creados por la Resolución número RA-323 de la Concejalía de Agricultura, Alimentación Sostenible y Huerta, de 29 de julio de 2022, de Aprobación de las bases y la convocatoria que han de regir el funcionamiento de los cuatro mercados de venta no sedentaria de tipología agroalimentaria, aprobados en la sesión plenaria del Ayuntamiento de Valencia de 30 de septiembre de 2021 (RA 323), es conforme a los principios de necesidad y eficacia. En este sentido, su creación, además de la persecución de los fines y objetivos de sostenibilidad que inspiran la intervención normativa, supone un incentivo para la competencia tanto por el lado de la oferta, al aumentar el número de operadores a los que el consumidor puede dirigirse para la adquisición de los productos agroalimentarios en general y, en la modalidad de venta directa, en particular; como por el lado de la demanda, debido al potencial incremento de la demanda que supone la celebración periódica de mercados de venta no sedentaria, ahora también con respecto a los productos agroalimentarios de venta directa.

3. La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana considera que, la normativa de ordenación de los 4 nuevos mercados de venta no sedentaria de venta directa de producto agroalimentario, en particular, por lo que respecta a los criterios de priorización de solicitudes recogidos tanto en el ap.5 de la D.A 5ª OVNS, como en relación con el art. art. 6 RA 323, resulta conforme con el principio de proporcionalidad, puesto que permite una concurrencia efectiva por dichas autorizaciones por parte de los distintos interesados, sin que la configuración de dichos criterios suponga la creación de barreras artificiales (reglamentarias en este caso) de entrada al mercado, resultando además dichos criterios y las categorías que los integran, conformes con los principios y objetivos de sostenibilidad que motivan la intervención normativa.

3. Es necesario implantar en las Administraciones Públicas una cultura de evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación

La implantación de una cultura efectiva de evaluación normativa evita, con carácter ex ante, la adopción de iniciativas regulatorias que provoquen restricciones innecesarias o desproporcionadas a la actividad económica que produzcan distorsiones en la competencia en el mercado.

Con carácter ex post, la revisión periódica de la normativa vigente para su adaptación a los principios de buena regulación contribuye a promover la competencia en el mercado, eliminando eventuales costes y cargas administrativas que pueden dificultar la misma.

Las Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana pueden contar con el apoyo y asesoramiento de la CDCCV para llevar a cabo esta evaluación, así como para la evaluación y planificación previas a su adopción.