

INFORME LGUM 1/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (26/26005 FERIA GÜEÑES)

Ref. LGUM/26/01

1. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de febrero de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito presentado por un operador económico al amparo del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en relación con las bases reguladoras de la Feria de San José 2026 de Güeñes (Vizcaya).

El mismo día, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) del citado escrito y de la documentación obrante en el expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, formulara las observaciones oportunas conforme a lo previsto en el artículo 26 de la LGUM.

La reclamante cuestiona determinados criterios de valoración contenidos en las bases reguladoras de la citada Feria, al considerar que podrían constituir obstáculos al acceso y ejercicio de la actividad económica en condiciones de igualdad.

En particular, el sistema de valoración establece una puntuación máxima de 20 puntos, de los cuales hasta 8 puntos (40 % del total) se asignan en función de la distancia entre la sede social del operador y el municipio de celebración de la feria, conforme a una escala progresiva que otorga mayor puntuación a los operadores situados en un radio inferior a 60 kilómetros, y 0 puntos a aquellos cuya sede social se ubique a más de dicha distancia.

Según expone el reclamante, la obtención de la puntuación máxima en dicho criterio depende exclusivamente de la ubicación territorial del domicilio social del operador, sin que se contemplen otros elementos relativos al impacto ambiental efectivo de la actividad, tales como la huella de carbono real, la cadena logística o certificaciones ambientales objetivas.

El reclamante indica asimismo que, con fecha 5 de febrero de 2026, presentó solicitud de aclaración técnica respecto de los criterios de valoración, que fue calificada por el Ayuntamiento como alegación extemporánea, sin pronunciamiento sobre el fondo de las cuestiones planteadas.

Se hace constar igualmente que frente a las bases objeto de la reclamación no se ha interpuesto recurso administrativo ni jurisdiccional alguno, formulándose la reclamación exclusivamente al amparo del artículo 26 de la LGUM.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia objeto de la presente reclamación —participación en una feria mediante venta ambulante en dominio público municipal— resulta de aplicación, sin ánimo exhaustivo, la siguiente



		03/03/2026	
		PÁG. 1/7	



normativa, sin perjuicio del posterior análisis específico desde la perspectiva de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

2.1. Normativa estatal

La actividad de venta ambulante o no sedentaria se regula, con carácter básico, en la [Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista](#).

Conforme a su artículo 53, se considera venta ambulante o no sedentaria la realizada por comerciantes fuera de un establecimiento comercial permanente. El artículo 54 atribuye a los Ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones para el ejercicio de dicha actividad en sus respectivos términos municipales, estableciendo que el procedimiento de selección deberá garantizar la transparencia, la imparcialidad y la adecuada publicidad del inicio, desarrollo y fin del proceso. Asimismo, dispone que la autorización no dará lugar a renovación automática ni a ventajas para el prestador cesante.

Debe considerarse igualmente la [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#), en cuanto legislación básica en materia de utilización del dominio público. De conformidad con sus artículos 84 y 92, el uso privativo del dominio público que determine su ocupación requiere la correspondiente autorización o concesión administrativa y, cuando el número de autorizaciones esté limitado, deberán otorgarse en régimen de concurrencia.

De este marco normativo estatal se desprende que la instalación de puestos en dominio público municipal constituye una actividad sujeta a autorización administrativa y que, en caso de limitación del número de espacios disponibles, la adjudicación debe realizarse mediante procedimientos que garanticen la concurrencia y la objetividad en la selección.

2.2. Normativa autonómica

En el ámbito del País Vasco, y conforme a las competencias asumidas en el [Ley Orgánica 3/1979, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco](#) (artículo 10, apartados 25, 27, 28 y 31), resulta de aplicación la [Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial](#).

El artículo 15 define la venta ambulante como aquella realizada fuera de establecimiento comercial, mediante puestos desmontables o vehículos, exigiendo autorización cuando se desarrolle en espacios públicos.

Por su parte, el artículo 16 atribuye a los Ayuntamientos la regulación de esta actividad dentro de su término municipal, permitiéndoles concretar aspectos como los lugares de instalación, horarios, periodicidad, productos autorizados y características de los distintos tipos de venta, incluyendo los mercados vinculados a ferias o eventos populares.

Asimismo, establece obligaciones accesorias para los titulares autorizados, tales como la exhibición de tarjeta identificativa y la suscripción de seguro de responsabilidad civil.

2.3. Marco jurídico municipal

Con carácter general, la regulación municipal de la actividad encuentra cobertura en la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), que reconoce a los municipios competencias propias en materia de ferias, mercados y comercio ambulante, así como potestad reglamentaria y de autoorganización para la gestión del dominio público y la ordenación de actividades en espacios municipales.

En ejercicio de dicha potestad reglamentaria, el Ayuntamiento de Güeñes aprobó el [Reglamento regulador de la Feria de San José](#) (Boletín Oficial de Bizkaia n.º 29, de 12 de febrero de 2025), que establece las condiciones de organización de la Feria y regula el procedimiento de adjudicación de espacios cuando el

		03/03/2026	
		PÁG. 2/7	



número de solicitudes supere los puestos disponibles, configurando un sistema de concurrencia competitiva basado en criterios de valoración objetivos.

En particular, el artículo 4.1 establece los criterios de adjudicación de espacios para las txoznas en los siguientes términos:

“En el supuesto de que el número de solicitudes supere la cantidad de puestos disponibles o txoznas ofrecidas, la selección se llevará a cabo con base en los siguientes criterios de adjudicación:

1. Antigüedad en la actividad comercial: Se valorará la experiencia del solicitante, sin importar la zona geográfica en la que haya llevado a cabo su actividad comercial. Se otorgará un punto por cada año de experiencia, basándose en la fecha de alta de Actividades Económicas bajo el epígrafe correspondiente a la actividad solicitada. Se computarán los años completos, considerándose completo el año en que se dio de alta, hasta un máximo de 6 puntos.

2. Producción propia de los productos ofertados: Se otorgará valoración adicional a aquellos que ofrezcan productos de producción propia, total o parcialmente. Se asignará un punto por cada producto de elaboración propia, sin importar el lugar de producción. Este valor será determinado por el titular del Registro Sanitario correspondiente, hasta un máximo de 4 puntos.

3. Se priorizará la sede social del producto y el lugar de celebración de la feria, con el objetivo de fomentar prácticas sostenibles y reducir las emisiones de CO2. La puntuación máxima es de 8 puntos, distribuidos de la siguiente manera:

a. Menos de 15 kilómetros: 8 puntos.

b. Entre 15 y 30 kilómetros: 6 puntos.

c. Entre 30 y 45 kilómetros: 4 puntos.

d. Entre 45 y 60 kilómetros: 2 puntos.

e. Más de 60 kilómetros: 0 puntos.

4. Distintivos de calidad y producción ecológica: Se valorarán los productos que cuenten con distintivos de calidad diferenciada, como Denominación de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP), Especialidades Tradicionales Protegidas (ETG), o marcas de garantía como Eusko Label, Euskal Baserri, Baserriko Haragia, Bonito del Cantábrico del País Vasco, Ancho del Cantábrico del País Vasco, entre otros certificados de calidad. También se valorarán los alimentos de producción ecológica. Para obtener estos puntos, se deberá acreditar documentalmente, asignando 0,5 puntos por cada certificado presentado, hasta un máximo de 2 puntos.

En caso de empate, éste se resolverá mediante sorteo”.

El diseño de este sistema de valoración —en el que el criterio de proximidad territorial puede alcanzar 8 puntos sobre un total de 20 (40 % de la puntuación máxima)— resulta especialmente relevante a efectos del posterior análisis de su adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación previstos en la LGUM.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El presente informe tiene por objeto analizar, a la luz de la LGUM, la conformidad con dicha norma de las bases reguladoras de la Feria de San José 2026 aprobadas por el Ayuntamiento de Güeñes, en la medida en que inciden en el acceso y ejercicio de la actividad de venta ambulante en dominio público municipal.

		03/03/2026	
		PÁG. 3/7	



La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en todo el territorio nacional. Este principio se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente.

El artículo 2 de la LGUM delimita su ámbito de aplicación, que comprende el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, por tanto, todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten a dicho acceso o ejercicio. A estos efectos, el Anexo de esta misma Ley, en su apartado b), define «actividad económica» como cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios, quedando excluidas las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, así como la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.

La venta ambulante constituye una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación de la LGUM¹. En consecuencia, las bases reguladoras de la Feria de San José 2026, —tanto en lo referente a su organización como al procedimiento de adjudicación de espacios cuando las solicitudes superen puestos disponibles—, deben respetar los principios recogidos en dicha Ley.

Consta en el expediente que el reglamento regulador de la Feria fue aprobado por el Pleno municipal y publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia n.º 29, de 12 de febrero de 2025, si bien, la reclamación se refiere a la configuración y aplicación del criterio territorial en el procedimiento correspondiente al año 2026.

El artículo 9 impone a todas las autoridades competentes la obligación de respetar, en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia.

En particular, el artículo 5² de la LGUM establece que cualquier límite al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad debe estar motivado en la

¹ Así ha sido señalado de forma reiterada por la SECUM y los puntos de contacto en expedientes análogos relativos a ferias municipales de comercio ambulante. Entre los expedientes tramitados por la SECUM, los más recientes en esta materia son:

[26-0297 COMERCIO AMBULANTE – Feria de Sopuerta.](#)

[28-0176 COMERCIO AMBULANTE – Feria de Atxondo.](#)

[28-0177 COMERCIO AMBULANTE – Feria Sopuerta.](#)

[28-0178 COMERCIO AMBULANTE – Feria de Llodio.](#)

[28-0181 COMERCIO AMBULANTE – Feria Lekeitio.](#)

[28-0230 COMERCIO AMBULANTE – Feria de Portugalete.](#)

[28-0249 COMERCIO AMBULANTE – Feria de Sopuerta.](#)

Sobre estos casos, pueden consultarse también los informes emitidos por la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

Para ampliar la información, puede acudir al buscador de casos resueltos disponible en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, seleccionando los sectores CNAE [G-Comercio al por mayor y al por menor. Reparación de vehículos de motor y motocicletas.](#)

² “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

		03/03/2026	
		PÁG. 4/7	



salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11³ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Asimismo, debe existir un nexo causal y una coherencia efectiva entre las medidas adoptadas y las razones que justifican su exigencia, y dichas medidas han de ser proporcionadas, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica afectada.

En el presente supuesto, la instalación de puestos en el marco de una feria implica la ocupación temporal del dominio público. Por ello, cabe considerar justificada la exigencia de autorización, en línea con el artículo 17.1.c)⁴ de la LGUM, dado que el número de operadores puede verse limitado por la disponibilidad física del espacio. Este criterio ha sido sostenido por la SECUM en precedentes sobre ferias municipales de comercio ambulante.

Ahora bien, aun siendo legítimo el establecimiento de un régimen autorizatorio, los criterios de selección y valoración empleados en un procedimiento de concurrencia competitiva deben respetar plenamente los principios establecidos en la LGUM, en particular los de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, sin que puedan definirse de modo que supongan obstáculos injustificados o eventuales discriminaciones territoriales.

En relación con el análisis del criterio de proximidad, se observa que este asigna hasta 8 puntos de un total de 20 —esto es, el 40 % de la puntuación máxima— en función de la distancia entre la sede social del operador económico y el municipio donde se celebra la Feria.

A este respecto, cabe tener presente que el artículo 3 de la LGUM garantiza la igualdad de derechos de los operadores económicos en todo el territorio nacional, sin discriminación por razón del lugar de establecimiento. Asimismo, el artículo 18 identifica como actuaciones limitativas aquellas que, directa o indirectamente, incorporen requisitos o ventajas vinculadas al territorio.

Desde la perspectiva de la LGUM, un criterio de proximidad territorial no es necesariamente contrario a sus principios cuando no impide el acceso a operadores de otros territorios, operando únicamente como

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones».

³«Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural».

⁴«Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

[...] c) Cuando la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

		03/03/2026	
		PÁG. 5/7	



elemento de ponderación dentro de un sistema abierto de concurrencia, tal como se establece en el artículo 18.2⁵.

Aun así, cuando el diseño del criterio, por su configuración y peso relativo, pueda producir en la práctica un efecto de exclusión o de desventaja para operadores establecidos en otros municipios o comunidades autónomas que cumplen la naturaleza y finalidad del evento, procede examinar con especial cautela su adecuación al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

En el presente supuesto, el objetivo invocado —fomento de prácticas sostenibles y reducción de emisiones de CO₂— puede encuadrarse, en abstracto, dentro de la protección del medio ambiente, reconocida como razón imperiosa de interés general en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Sin embargo, la utilización exclusiva de la ubicación de la sede social como parámetro de valoración no permite apreciar de forma directa el impacto ambiental efectivo de la actividad desarrollada, al no incorporar variables objetivas relativas a la logística empleada, los medios de transporte utilizados, el volumen de mercancía transportada o la existencia de certificaciones ambientales. Ello plantea dudas sobre la proporcionalidad del criterio como medio más adecuado para alcanzar la finalidad ambiental invocada.

Además, la atribución de 8 puntos sobre un total de 20 al criterio territorial —equivalente al 40 % de la puntuación posible— le confiere un peso que puede influir de forma decisiva en la adjudicación. Un criterio basado en la proximidad con un porcentaje tan elevado sobre el total puede convertirse, en la práctica, en un factor determinante que favorezca a los operadores ubicados en el entorno geográfico más próximo o inmediato, incluso sin configurarse como requisito excluyente.

En tales circunstancias, dicha ponderación exige una motivación suficiente que justifique tanto la finalidad pública perseguida como la proporcionalidad de su diseño. En ausencia de esa motivación, el criterio podría resultar incompatible con lo previsto en el artículo 5 de la LGUM.

4. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, este punto de contacto considera que:

- La participación en la Feria mediante la instalación de puestos de venta ambulante constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM. Por ello, las bases reguladoras que inciden en su acceso y ejercicio deben respetar los principios establecidos en dicha Ley, en particular los de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

⁵ “Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

[...] 2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o impliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

[...] b) Requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea”.

		03/03/2026	
		PÁG. 6/7	



- La exigencia de autorización administrativa puede considerarse justificada por la ocupación temporal del dominio público y la limitación del número de puestos disponibles, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1.c) de la LGUM. No obstante, los criterios de adjudicación empleados en el procedimiento de concurrencia deben ajustarse a los principios recogidos en los artículos 3 y 5 de la LGUM.
- Un criterio de valoración basado en la proximidad o distancia geográfica no es, por sí mismo, contrario a la LGUM cuando opera como elemento de ponderación dentro de un sistema abierto de concurrencia y responde a objetivos públicos legítimos. Sin embargo, cuando por su diseño y peso puede producir en la práctica un efecto restrictivo de facto o introducir una ventaja vinculada a su territorio, su adecuación debe analizarse con especial cautela, requiriendo una motivación suficiente en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y el cumplimiento del principio de proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM.
- En el supuesto examinado, la ponderación atribuida al criterio territorial (40 % de la puntuación total) y su diseño basado en la ubicación de la sede social —sin atender a otros parámetros objetivos que permitan valorar el impacto ambiental efectivo de la actividad— suscitan dudas desde la perspectiva del artículo 5 de la LGUM, en la medida en que no consta la consideración de alternativas menos restrictivas y más directamente vinculadas a la finalidad ambiental invocada.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital

PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

		03/03/2026	
		PÁG. 7/7	