

204/2023/805-HA

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda se remite a esta Asesoría jurídica el borrador del **ANTEPROYECTO DE ORDENANZA POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDENANZA DE MERCADOS MUNICIPALES, DE 22 DE DICIEMBRE DE 2010.**

A la petición de informe se acompaña, junto con el borrador de Anteproyecto, la documentación que enumeraremos posteriormente al abordar los aspectos relativos a la tramitación de la Ordenanza. Examinada la documentación remitida, en conexión con la normativa aplicable, procede emitir el presente informe con base en las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

La presente aprobación de este ordenanza se fundamenta, tal y como señala la **Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo**, en adelante **MAIN**, en su apartado segundo “Oportunidad de la propuesta” en la necesidad de cumplir los siguientes objetivos:

- “- *Adecuar los mercados municipales a los nuevos hábitos de consumo.*
- *Promover la competitividad, el emprendimiento y la viabilidad de los mercados.*
- *Mejorar la gestión de los mercados municipales.*
- *Incorporar prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular y a la mayor sostenibilidad de los mercados municipales.*
- *Introducir mejoras técnicas en su regulación.”.*

Se señala en la MAIN, respecto al alcance de la modificación, que “*Transcurrida casi una década desde la modificación de la ordenanza, procede modificar parcialmente aquellos contenidos que resulten precisos para satisfacer las necesidades de los mercados municipales, sin alterar su tenor en lo sustancial. En ese sentido, la regulación de la OMM,*

que gira sobre el modelo de gestión indirecta, se mantiene en su integridad, con las matizaciones propias de la modificación de la presente ordenanza. Por lo tanto, el servicio público constituido por los actuales 45 mercados municipales gestionados actualmente mediante contrato administrativo de concesión de servicios sigue plenamente vigente.

(...)

Las modificaciones incorporadas al presente texto no sólo pretenden adecuar la realidad de nuestros mercados, sus concesionarios y usuarios a los continuos cambios que se están produciendo en su actividad comercial en el momento presente, sino reposicionar, consolidar y preservar su modelo de negocio en el tiempo, reflejando las necesidades y requerimientos transmitidos por aquéllos a través de sus órganos de representación, como demuestra el hecho de que la Federación de Comercio Agrupado y Mercados de la Comunidad de Madrid (COCAM) ha tenido una participación activa en la elaboración de la modificación de la Ordenanza.

Ante esos retos, se ha optado por una modificación parcial dado que las modificaciones proyectadas pretenden exclusivamente reformar aquellos contenidos estrictamente necesarios para satisfacer los objetivos y responder a las necesidades de los mercados municipales, sin alterar la OMM en lo sustancial. No hacerlo supone mantener algunas disfuncionalidades detectadas que impiden gestionar de una forma más eficaz los mercados municipales, y desaprovechar mecanismos que permitan alcanzar una mayor competitividad, emprendimiento y sostenibilidad de los mercados.

La propuesta normativa pretende modificar 20 artículos de la OMM, de los cuales algunos de ellos sufren cambios meramente formales; añadir dos disposiciones adicionales exigibles por imperativo legal (en materia de protección de datos y sobre lenguaje no sexista) y modificar la disposición transitoria segunda.

Cabe hacer hincapié que los cambios que se pretenden realizar en la OMM son, como se ha señalado anteriormente, meras puntualizaciones, desarrollos y matizaciones a la actual regulación.

(...)

En definitiva, éstas y las demás modificaciones de la OMM son matizaciones a lo ya regulado por la ordenanza vigente, manteniendo su contenido sustancial. Por todo ello, se ha considerado más acertado, desde un punto de vista de técnica normativa, optar por, la modificación parcial de la OMM en lugar de la aprobación de una nueva ordenanza.”.

Tal y como señala el Preámbulo se modifica esta ordenanza para cumplir, básicamente tres objetivos fundamentales “*En primer lugar, desde la experiencia adquirida durante este periodo, se pretende actualizar su regulación para adecuar los mercados municipales a los nuevos hábitos de consumo de la población, así como para solventar algunas disfuncionalidades que impiden a los concesionarios de los mercados municipales gestionarlos con la máxima eficacia y eficiencia. En suma, una adaptación a los nuevos escenarios socioeconómicos para promover la competitividad, el emprendimiento y la viabilidad de los mercados municipales, a la vez que mejorar su gestión y conseguir dar respuesta a los problemas detectados en su aplicación.*

En segundo lugar, cabe señalar que las sociedades actuales se encuentran inmersas en un profundo proceso de «descarbonización» de sus economías, en cuyo centro se encuentra la transformación energética. Los planes estratégicos internacionales, nacionales, autonómicos o locales asumen la economía circular como un modelo socioeconómico productivo más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, una apuesta que coincide esencialmente con la naturaleza de los mercados públicos, tradicionalmente identificados con la alimentación saludable, la gastronomía sostenible, la economía de pequeña escala y los ecosistemas barriales y vecinales.

La economía circular puede contribuir aún más a la sostenibilidad de los mercados municipales con estrategias dirigidas a la circularidad, afectando a la logística de compra, almacenaje y venta, a la disminución y gestión de residuos, al acondicionamiento de infraestructuras, y a la concienciación de comerciantes y consumidores. Todo ello con el objeto de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas alineados con la Ley 7/2022, de 8 de abril de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (LRSCEC) y la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid (LECCM). A mayor abundamiento, las acciones circulares no se limitan a una mejora en la gestión de residuos o a la eficiencia energética de la infraestructura, sino que se dirigen igualmente a diseñar modelos de negocio que generen un beneficio económico por la vía de la reducción de costes y/o por la generación de nuevos ingresos: desarrollar nuevas líneas de negocio, ampliar y comunicar la propuesta de valor o mejorar la eficiencia.

Por todo ello, el segundo objetivo de la modificación de la ordenanza, que se alinea con el primero, es el mandato consistente en incorporar las prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular en los mercados municipales.

En tercer lugar, se introducen algunas mejoras de técnica normativa, actualizándose algunas referencias normativas necesarias por los cambios acaecidos a lo largo del tiempo, además de incorporar nuevos contenidos en materia de sanciones y multas coercitivas como consecuencia de las modificaciones introducidas.”

La modificación se articula en torno a un artículo único, precedido por un Preámbulo, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

II

En relación con el procedimiento seguido con ocasión de la elaboración de la norma y, hasta el momento de la emisión del presente informe, cabe destacar respecto de las obligaciones legales en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que:

- En el Plan Normativo del Ayuntamiento de Madrid para el mandato 2023-2027 aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de diciembre de 2023, se incluyó la aprobación de la presente Ordenanza,
- Se ha realizado trámite de consulta pública previa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). En el mismo sentido se pronuncia el apartado 2.1 de las Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales, aprobadas por Acuerdo 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.
- Por parte de esta Asesoría Jurídica se recibe mediante NI de la Secretaría General Técnica del Área de Economía, Innovación y Hacienda, de 21 de julio de 2023, la siguiente documentación:
 1. Borrador del Anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010.
 2. Memoria Abreviada del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010.
 3. Informe de calidad regulatoria del anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010, de fecha de 11 de abril de 2023.
 4. Informe de contestación a las observaciones formuladas por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, de fecha de 11 de mayo de 2023.

5. Informe de Protección de Datos al anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010, de fecha de 19 de enero de 2023.

- Del contenido del preámbulo de la Ordenanza se extrae la justificación relativa al cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en consonancia con lo exigido por el artículo 129 de la LPAC.
- De conformidad con las previsiones del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y del artículo 129.7 de la LPAC, en la MAIN queda reflejado que “*El contenido de la propuesta normativa no tiene ningún impacto presupuestario.*”. En este sentido se señala que “*La totalidad de los mercados de Madrid se gestionan en régimen de concesión administrativa en virtud de los respectivos contratos de gestión de servicios públicos suscritos por el Ayuntamiento de Madrid con cada una de las entidades concesionarias de los mercados.*”

La totalidad de los concesionarios de los mercados abonan al ayuntamiento un canon concesional, cuya cuantía y forma de pago está establecida en cada uno de los contratos de concesión suscritos por el Ayuntamiento de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza de Mercados Municipales y en cada uno de los contratos de concesión de la gestión de los mercados, la retribución económica ordinaria de los concesionarios de los mercados, es decir, los ingresos de los concesionarios provienen de las tarifas abonadas por los usuarios del mercado.

De acuerdo con las mismas disposiciones señaladas en el párrafo anterior, en dichas tarifas se repercuten a los usuarios, en función de su coeficiente de participación, todos los gastos de funcionamiento del mercado.

La particularidad de esta gestión estriba en que son los concesionarios los que pagan un canon al Ayuntamiento por la explotación de estas instalaciones. El Ayuntamiento no sufraga ningún gasto ni por el funcionamiento de las instalaciones ni por la prestación del servicio.”.

Asimismo, se señala que *“A su vez, el Ayuntamiento de Madrid viene aprobando convocatorias públicas de subvenciones que no suponen un impacto presupuestario derivado de la modificación de la ordenanza de mercados. Estas líneas no cubren gastos derivados de las obligaciones contractuales de los concesionarios ni de las obligaciones previstas en la ordenanza de mercados, sino que van dirigidas a mejorar la prestación y calidad del servicio modernizando y mejorando las estructuras físicas y de servicios.”.*

En consecuencia, esta Asesoría considera que se han cumplido las prescripciones legales exigibles para la tramitación de la Ordenanza.

III

En relación con el título habilitante para la regulación pretendida, descansa el mismo, en primer lugar, en la potestad reglamentaria reconocida por los artículos 4.1.a) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL); 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; y 128.1 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y, materialmente, en el artículo 25.2.i) de la LBRL el cual señala que *“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.”.

IV

En relación con el articulado del borrador del Anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010 se observa que el mismo es **conforme a Derecho**.

CONCLUSIONES

Única. - Examinado el borrador del Anteproyecto de modificación de Ordenanza remitido, se considera que se han cumplido las prescripciones legales exigibles para la tramitación de la norma, y en cuanto a las prescripciones sustantivas de la misma, son ajustadas a Derecho por lo que se informa la misma favorablemente.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley 22/2006 de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid y en el artículo 12.3.a) del Reglamento Orgánico 1/2023, de 31 de enero, de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid.

En Madrid, a la fecha firma electrónica.

Fdo.

Letrado Jefe del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda

