

UNIDAD PROMOTORA: Dirección General de Comercio, Hostelería y Consumo

**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE ORDENANZA POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDENANZA DE MERCADOS MUNICIPALES, DE 22 DE DICIEMBRE DE 2010.**

## Contenido

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	2
2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.....	7
3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA .....	11
4. ANÁLISIS JURÍDICO .....	19
5. TRAMITACIÓN.....	23
6. IMPACTO COMPETENCIAL.....	24
7. IMPACTO ORGANIZATIVO .....	26
8. IMPACTO PRESUPUESTARIO .....	26

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

DATOS GENERALES	
<b>Órgano proponente</b>	Dirección General de Comercio, Hostelería y Consumo
<b>Fecha</b>	13/06/2024
<b>Tipo de disposición</b>	Ordenanza <input checked="" type="checkbox"/>
	Reglamento
	Reglamento Orgánico <input type="checkbox"/>
	Estatuto de Organismo Público <input type="checkbox"/>
<b>Título de la disposición</b>	Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2022
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/> Se trata de una modificación parcial de la ordenanza que no tiene impacto resaltable, según lo dispuesto en el punto 6.1 b) de las Directrices, ya que la modificación se ciñe a introducir mejoras técnicas y mecanismos para optimizar la gestión de los mercados, así como su sostenibilidad. Los cambios que se pretenden realizar en la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010 (en adelante, OMM), son meras puntualizaciones, desarrollos y matizaciones a la actual regulación. La propuesta normativa no implica impactos competenciales, económicos o por razón de género que resulten significativos.
1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA	
<b>Situación que se regula</b>	La OMM fija las bases para la organización y funcionamiento de los mercados municipales de la ciudad de Madrid, como servicio público de especial relevancia, e incide en la forma de gestión indirecta a través de contrato de concesión sin renunciar a otras formas ofrecidas por el ordenamiento jurídico. Dicha ordenanza fue modificada mediante la Ordenanza de 28 de mayo de 2014, de dinamización de actividades comerciales en dominio público.

	<p>Transcurrida casi una década desde la modificación de la ordenanza, procede realizar unas modificaciones puntuales.</p> <p>La modificación parcial de la OMM afecta a algunos aspectos relacionados con las áreas y actividades de los mercados mediante su reestructuración, así como al funcionamiento y gestión de los mercados mediante medidas que garanticen su mayor eficacia, competitividad y sostenibilidad. Las medidas implantadas supondrán algunas obligaciones para los concesionarios y usuarios, conllevando la correspondiente modificación en materia de infracciones y multas coercitivas. Finalmente se procede a realizar mejoras de técnica normativa.</p>
<p><b>Objetivos que se persiguen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuar los mercados municipales a los nuevos hábitos de consumo.</li> <li>- Promover la competitividad, el emprendimiento y la viabilidad de los mercados.</li> <li>- Mejorar la gestión de los mercados municipales.</li> <li>- Incorporar prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular y a la mayor sostenibilidad de los mercados municipales.</li> <li>- Introducir mejoras técnicas en su regulación.</li> </ul>
<p><b>Principales alternativas consideradas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Continuar con la regulación actual, 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.</li> <li>2. Adoptar una nueva ordenanza. Se ha descartado dicha alternativa puesto que la modificación proyectada deja intacta la ordenanza vigente en lo sustancial.</li> <li>3. La tercera alternativa, que es la que se propone, es la modificación parcial de aquellos contenidos de la OMM que resulten precisos para satisfacer los objetivos y responder a las necesidades presentes y futuras de los mercados municipales.</li> </ol>
<p><b>2. CONTENIDO</b></p>	
<p><b>Estructura de la propuesta</b></p>	<p>La estructura de la modificación de la OMM consta de:</p> <p>A. Preámbulo</p> <p>B. Parte dispositiva:</p>



	<p>Artículo único compuesto de 23 apartados que recoge las modificaciones del articulado, introduce dos disposiciones adicionales, y modifica la disposición transitoria segunda del texto vigente.</p> <p>Concretamente,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los artículos afectados son: 6.1; 6 bis; 8; 9;13.1; 16; antiguo 18 que se desdobra en el 18 y en el 18 bis; nuevo artículo 18 ter; 19; 20; apartados 1 a 4 del 25; 29; 31; 35.4; 37.4; 39; 40; 41.2 y 42.2.</li> <li>- Nueva disposición adicional tercera. “Lenguaje no sexista”.</li> <li>- Nueva disposición adicional cuarta. “Protección de datos de carácter personal”.</li> <li>- Modificación de la disposición transitoria segunda.</li> </ul> <p>C. Parte final con dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.</p>
<b>3. ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Normas, Decretos y Acuerdos afectados</b>	Modifica la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010.
<b>4. TRAMITACIÓN</b>	
<b>Inclusión de la Propuesta en el Plan Anual Normativo</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
<b>Consulta Pública Previa</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> Fecha de la consulta: entre el 9 y el 23 de octubre de 2018.
<b>Informes recabados</b>	Oficina de Protección de Datos. Solicitado el 18/01/2023. Informe de 19/01/2023. Dirección General de Organización y Régimen Jurídico. Solicitado el 27/01/2023. Informe de 11/04/2023.

	Asesoría Jurídica 15/03/2024
<b>Fecha prevista inclusión orden del día Comisión Preparatoria</b>	24/06/2024
<b>Fecha prevista inclusión orden del día Junta Gobierno</b>	27/06/2024
<b>Fecha prevista trámite de alegaciones</b>	01/07/2024 a 31/07/2024
<b>Fecha prevista aprobación definitiva Junta de Gobierno</b>	19/09/2024
<b>Fecha prevista tramitación Pleno</b>	Septiembre de 2024
<b>5. ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>	
<b>Impacto competencial</b>	<p>Títulos competenciales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Ordenanza proyectada se dicta al amparo del artículo 31 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que habilita al Ayuntamiento para promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos.</li> <li>2. A su vez el artículo 33 de la citada Ley 22/2006, de 4 de julio, establece como competencias propias todas las asignadas en calidad de tales a los municipios en general y a los de gran población, sea directamente por la legislación de régimen local, sea por la legislación estatal o autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción administrativa.</li> <li>3. En ese sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad</li> </ol>



	de la Administración Local (LRSAL), establece en su artículo 25.2.i) como competencias propias las de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.	
<b>Impacto organizativo</b>	Incidencia en creación de órganos, entidades y puestos de trabajo. SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>	
	Incidencia en el reparto de atribuciones entre órganos SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Impacto presupuestario</b>	Afecta sólo al Área de Gobierno proponente	SI <input checked="" type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>
	Afecta a otras Áreas de Gobierno u organismos	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>
	Aplicaciones presupuestarias afectadas	NINGUNA
	Cuantificación gastos e ingresos	NINGUNO
<b>Impacto económico</b>	Impacto económico directo	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/> En caso afirmativo, enumerar los principales efectos
	Impacto económico indirecto	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Impacto medioambiental</b>		SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Impacto de género</b>	La norma posee relevancia de género	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>

<b>Simplificación de procedimientos</b>	Supone una reducción de cargas administrativas	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
	Incorpora nuevas cargas administrativas.	SI <input type="checkbox"/>	NO <input checked="" type="checkbox"/>
	Supone una simplificación de procedimientos.	SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>
		SI	NO <input checked="" type="checkbox"/>

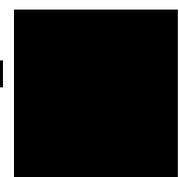
## 2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

La OMM fija las bases para la organización y funcionamiento de los mercados municipales de la ciudad de Madrid, como servicio público de especial relevancia, e incide en la forma de gestión indirecta a través de la concesión administrativa sin renunciar a otras formas ofrecidas por el ordenamiento jurídico. Dicha ordenanza fue modificada por la Ordenanza de 28 de mayo de 2014, de dinamización de actividades comerciales en dominio público, para adaptar su contenido a la necesidad de impulsar la competitividad de los mercados municipales mediante la eliminación de trabas a la implantación y diversificación de las actividades.

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.

Así, la presente ordenanza modifica puntualmente la OMM para cumplir básicamente tres objetivos fundamentales.

En primer lugar, desde la experiencia adquirida durante este periodo, el primer objetivo de la modificación de la ordenanza es actualizar su regulación para adecuar los mercados municipales a los nuevos hábitos de consumo de la población, así como solventar algunas disfuncionalidades que impiden a los concesionarios de los mercados municipales gestionarlos con la máxima eficacia y eficiencia. Así, uno de los objetivos es adaptar su regulación a los nuevos escenarios socio económicos para promover la competitividad, el emprendimiento y la viabilidad de los mercados municipales, a la vez que mejorar la gestión de los mercados municipales y conseguir dar respuesta a los problemas detectados en su aplicación.



Entre las disfuncionalidades detectadas resalta la cesión del ejercicio de la actividad sin el correspondiente traspaso del derecho de uso dispuesto en el artículo 18.6 OMM, toda vez que la práctica ha demostrado que ese tipo de transacciones, además de adolecer de falta de transparencia, son suculentos negocios para algunos usuarios de locales. En efecto, se ha constatado que ese tipo de cesiones se convierten en operaciones especulativas que generan de forma impropia un importante enriquecimiento económico para el usuario de un local de un mercado municipal, que no olvidemos, goza de ciertas ventajas por estar su puesto en un equipamiento de servicio público. Para resolver dicho problema, el proyecto normativo establece la prohibición expresa de la cesión del ejercicio de la actividad por el usuario a un tercero sin el correspondiente traspaso de la titularidad del derecho de uso.

Otra disfuncionalidad, por ejemplo, es la posibilidad de la alteración de la configuración de las fachadas de los locales y de los espacios comunes del mercado que linden con pasillos comerciales sin la exigencia de la previa autorización del órgano competente. La propuesta normativa lo solventa estableciendo dicha obligación.

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. También, dentro de los planes estratégicos internacionales, nacionales, autonómicos y locales está incluida la economía circular como modelo económico sostenible, siendo éste, un modelo socioeconómico productivo más sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Esa apuesta por la economía circular 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.

Así la economía circular puede contribuir aún más a la sostenibilidad de los mercados municipales con estrategias dirigidas a la sostenibilidad y 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 ha aprovechado la modificación para introducir 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.

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 repositonar, 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.

Así, la referencia “prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular en la gestión del mercado” no son más que puntualizaciones sobre la obligación general dispuesta en la OMM en materia de política medioambiental para mejorar los mercados municipales, según el progreso de la ciencia, y las actuales prescripciones legales. En este sentido, cabe resaltar el artículo 1.2 LRSCEC que establece que *“Esta Ley tiene por finalidad la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo.”*

Del mismo modo, se acomete la reestructuración de las áreas de los mercados para adecuar su oferta a los cambios en los hábitos de consumo viene a ser una mera ordenación de sus áreas y actividades. En cuanto a la introducción de infraestructura para la recarga eléctrica en el área de aparcamiento, y la inclusión de dos nuevas tipologías de áreas, destinadas unas al depósito de bicicletas y vehículos de movilidad urbana cero emisiones y otras empleadas para el aprovechamiento de energía solar, ello responde a la necesidad de adecuarse a lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo de Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCCTE) y el Real Decreto Ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables (en adelante, RDL 29/2021) que se incardinan dentro de los ODS.

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.

En cuanto a los principios de necesidad y eficacia, la modificación de la norma municipal viene motivada por el interés general de adecuar la regulación de los mercados municipales a la nueva realidad de los hábitos de consumo, así como de contribuir a que los concesionarios desarrollen su actividad de gestión con la máxima eficacia y, favorecer la sostenibilidad de los mercados municipales mediante la inclusión de prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular. Por lo tanto, las modificaciones introducidas en la Ordenanza de Mercados Municipales permitirán una dinámica de mejora continua de los mercados municipales que son dotaciones de servicio público.

Este instrumento normativo contiene la regulación precisa para atender a la finalidad a la que se dirige, ajustándose, por tanto, al principio de proporcionalidad, al ceñirse la modificación de la ordenanza a los términos precisos para mejorar la gestión de los mercados municipales y su sostenibilidad, facilitar el emprendimiento, y apoyar la continuidad y viabilidad de los negocios de los usuarios comprometidos con el mercado municipal. Por lo tanto, contiene la regulación imprescindible para atender las citadas necesidades 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 conclusión, con este proyecto de modificación sobre el texto ahora vigente se pretende, en síntesis, atender a 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.

### 3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La estructura de la modificación de la OMM consta de:

#### A. Preámbulo

#### B. Parte dispositiva:

Artículo único compuesto de 23 apartados que recoge las modificaciones del articulado, introduce dos disposiciones adicionales, modifica la disposición transitoria segunda del texto vigente.

Concretamente:

- Los artículos afectados son: 6.1; 6 bis; 8; 9;13.1; 16; antiguo 18 que se desdobra en el 18 y en el 18 bis; nuevo artículo 18 ter; 19; 20; apartados 1 a 4 del 25; 29; 31; 35.4; 37.4; 39; 40; 41.2 y 42.2.
- Nueva disposición adicional tercera. "Lenguaje no sexista".
- Nueva disposición adicional cuarta. "Protección de datos de carácter personal".
- Modificación de la disposición transitoria segunda.

C. Parte final con dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

Los principales aspectos y medidas contenidas en la propuesta normativa son las que se detallan a continuación.

En relación con la necesaria adecuación de la oferta de los mercados públicos a los cambios en los hábitos de consumo, se reestructuran las áreas y actividades del mercado municipal; se incrementa la superficie máxima destinada a degustación o consumo de alimentos tanto en los locales como en las zonas comunes; y se enumeran, para lograr una mayor claridad, las actividades de dinamización y explotación de instalación susceptibles de ser desarrolladas en los espacios comunes.

En cuanto a la reestructuración de las áreas del mercado dispuesta en el artículo 6, se enumeran las áreas necesarias para prestación del servicio público de mercado. Sin embargo, no todas las áreas mencionadas en el artículo 6 se hallan presentes en los mercados municipales. El citado precepto también tiene por objeto avanzar hacia la movilidad sostenible y la descarbonización de la economía, mediante la introducción de infraestructura para la recarga eléctrica en el área de aparcamiento, y la inclusión de dos nuevas tipologías de áreas, destinadas unas al depósito de bicicletas y vehículos de movilidad urbana cero emisiones y otras empleadas para el aprovechamiento de energía

solar. Todo ello, conforme a lo establecido en la LCCTE y el RDL 29/2021, que se incardinan dentro de los ODS.

Cabe recordar que la LCCTE tiene por objeto, según su artículo 1, *“asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.*

*La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución.”*

Por su parte, el artículo 3 LCCTE establece los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética.

Además, el artículo 15.10 LCCTE establece que *“El Código Técnico de la Edificación establecerá obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes. Sin perjuicio de lo anterior, antes del 1 de enero de 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas, ya sea en el interior o en un espacio exterior adscrito, deberán cumplir la exigencia relativa a las dotaciones mínimas para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos que establezca el Código Técnico de la Edificación. Reglamentariamente se regularán las obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en aparcamientos no integrados en edificaciones.”* En ese mismo sentido, el artículo 4 RDL 29/2021.

Por lo tanto, la introducción de infraestructura para la recarga eléctrica en el área de aparcamiento, y la inclusión de dos nuevas tipologías de áreas, destinadas unas al depósito de bicicletas y vehículos de movilidad urbana cero emisiones y otras empleadas para el aprovechamiento de energía solar, pretende cumplir con el mandato legal arriba referenciado. En efecto, son servicios que podrán ofrecer los mercados complementarios a los propios del equipamiento para favorecer un modelo urbano de acuerdo con los objetivos de calidad del aire y neutralidad climática en la ciudad de Madrid.

En cuanto a las actividades de degustación del artículo 6 bis, se señala su adecuación a la regulación establecida en los artículos 2.2 m) y 10 del Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor, así como a la Sentencia 774/2016, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 16 de noviembre de 2016.

El artículo 6bis dedicado a actividades de degustación en el comercio minorista de la alimentación ubicado en mercados municipales fue añadido a la Ordenanza de Mercados Municipales por la Ordenanza de dinamización de actividades comerciales en dominio público, de 28 de mayo de 2014.

Estos diez años de experiencia de esta actividad han sido realmente positivos para el despegue de nuevos negocios. Su implantación en algunos mercados ha sido un verdadero revulsivo para su desarrollo y recuperación.

La esencia sigue siendo la misma; comercialización en los locales de comercio minorista de alimentación de alimentos o bebidas para su consumo en el propio local o en las zonas comunes del mercado habilitadas para ello sin ser sometidos a más manipulaciones que su entrega al consumidor, previo cortado, troceado, fileteado o tratamiento térmico. Pudiéndose acompañar, como ya estaba regulado, de bebidas refrescantes, vino, cerveza, sidra, cava, champagne, cafés, chocolate o infusiones.

La modificación prevista pretende mejorar esta actividad. Así seguirá pudiéndose desarrollar en el interior de los locales si cuenta con espacio para ello y se introduce la novedad de que sea accesible. La superficie dentro del local destinada a degustación sigue siendo como máximo del 25%. Se amplía el límite de 20 metros a 30 metros ya que existen locales que pueden acoger estos 30 metros sin superar el porcentaje del 25%. Con ello se pretende mejorar las condiciones de comercialización.

Por otra parte, continua la posibilidad de realizar actividad de degustación fuera del local de comercio minorista de alimentación en zonas comunes y se ha ordenado el uso de estas zonas. Las zonas comunes pueden destinarse a uso compartido con otros locales de comercio minorista y con locales de hostelería posibilitando también otros usos. Así, la superficie máxima destinada a la actividad de degustación no podrá superar el 50% de la superficie total de las zonas comunes, con un máximo de 25 m<sup>2</sup> por cada local. Consiguientemente se ha modificado el artículo 13 dedicado a espacios comunes para acoger estas actividades.

En cuanto a las modificaciones que coadyuvan a mejorar la gestión de los mercados municipales, se articulan varias herramientas: en materia de horarios, se da una nueva redacción al artículo 9 con el objeto de permitir una mayor flexibilidad horaria de los locales en función de la naturaleza de la actividad y ajustada al interés general del mercado y de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. Los criterios de dicha

flexibilidad horaria se establecerán en el Reglamento de Régimen Interior del mercado municipal, y el horario mínimo de funcionamiento de cada local vendrá establecido, en su caso, en el contrato de cesión suscrito entre el concesionario y el usuario cuyo incumplimiento podrá dar lugar a la resolución contractual.

Así, se prevé un horario comercial del mercado idéntico al existente hasta ahora, es decir de lunes a viernes en horario de mañana y tarde y los sábados por la mañana, (siendo 5 horas por la mañana y 3 horas por la tarde excepto sábados) para asegurar los horarios de las actividades necesarias para el servicio, tales como entrada de género, limpieza, carga y descarga o retirada de basuras. Con ello se pretende que los mercados estén abiertos en estos horarios.

Sin embargo, el Reglamento de Régimen Interior de cada mercado determinará los criterios para la fijación del horario de atención al público de cada uno de los locales. Estos horarios podrán ser diferentes al horario comercial del mercado, en función de la naturaleza de las actividades y se podrán reflejar en los contratos de cesión de uso.

Esta mayor flexibilización permite que cada local pueda tener el horario que mejor se ajuste al tipo de actividad desarrollada, que no tiene por qué coincidir con el horario comercial del mercado. Por poner algunos ejemplos, las pescaderías no abren los lunes o una actividad de restauración debe adecuar su horario a la demanda de los consumidores.

En conclusión, existe un horario comercial del mercado y horarios de cada local recogidos, en su caso, en el contrato de cesión suscrito entre el concesionario y el usuario y en el Reglamento de Régimen Interior, reglamento que elabora el concesionario de cada mercado.

Dentro de las modificaciones que pretenden mejorar la gestión de los mercados municipales, destacan, concretamente, las referidas al título III sobre la gestión indirecta del servicio de mercado por los concesionarios. Es de especial mención la reordenación del artículo 18 que se desdobra en dos, en el artículo 18 y el artículo 18 bis. Asimismo, se incorpora un artículo 18 ter con contenido *ex novo*. La incorporación del citado artículo 18 ter pretende facilitar determinadas actividades emprendedoras mediante los contratos de cesión del derecho de uso de duración máxima de un año.

El artículo 18 se ciñe a la naturaleza y objeto de la relación entre concesionarios y usuarios y el artículo 18 bis se centra en la formalización del contrato de cesión del derecho de uso entre concesionarios y usuarios, destacando la ampliación de la duración mínima del plazo del contrato concesional para los usuarios de la extinta concesión administrativa que opten por mantenerse en el puesto o local en la nueva concesión al 80 por ciento (antes era del 50 por ciento); siempre y cuando alcancen la puntuación mínima del 70 por ciento de la máxima posible conforme a los criterios del artículo 19.2.

Cuando vencen las concesiones es indispensable, para garantizar la continuidad del servicio público, garantizar la continuidad de los puestos que vienen desarrollando su actividad en el mercado. En caso de no hacerlo, la falta de seguridad en el retorno de la

inversión en el último tercio de la concesión implica que los puestos se abandonan, y que no entran nuevos operadores, con lo cual se deja de prestar el servicio público de mercado en su integridad. Esta circunstancia se ha observado en la totalidad de las concesiones que llegan a su fin. Al no quedar asegurada o priorizada la permanencia en el mercado tras una nueva concesión, el mercado se ve muy resentido en los últimos años de la concesión, en inversiones en los puestos y en nuevas ocupaciones.

Por eso es necesario priorizar esta continuidad, por una razón de utilidad pública, para que el servicio no se vea mermado en ningún momento de la concesión, sobre todo en el último tercio.

Los criterios de selección del artículo 19.2 son: el tiempo de ejercicio de la actividad durante los últimos cinco años de vigencia de la anterior concesión en el local al que se opta, la inversión realizada en el local al que se opta, la experiencia profesional, el compromiso de adopción de prácticas que incidan en la sostenibilidad y economía circular del mercado y la mejora en el precio de cesión. En estos criterios no solo se establece preferencia en la inversión realizada en el local sino también la ocupación anterior del mismo.

Con la modificación de los criterios de selección para la primera ocupación de los puestos a partir de una nueva concesión, queda equilibrado el sistema de acceso a estos puestos. Así, los candidatos que no hayan desarrollado previamente su actividad en el mercado y deseen ofertar propuestas al concesionario pueden contar con hasta un máximo de 60 puntos.

Además, en caso de empate, dirime un criterio que pueden cumplir estos mismos candidatos, que es el de la mejora en el precio de cesión. Estos criterios buscan mantener un equilibrio entre nuevos usuarios de puestos y antiguos usuarios con el objeto de mantener la viabilidad de los negocios ya establecidos.

Asimismo, otra nota destacable del contenido del artículo 18 bis, es la eliminación del contenido del artículo 18.6 de la ordenanza que se refería a la posibilidad de la cesión del ejercicio de la actividad sin el correspondiente traspaso del derecho de uso, toda vez que la práctica ha demostrado que ese tipo de cesión ha generado disfuncionalidades en la gestión de los mercados municipales debido a la falta de transparencia en estas transacciones. En ese sentido, la nueva redacción sobre las condiciones de traspaso del derecho de uso establece su prohibición de forma expresa en el artículo 20.

El artículo 18 ter que se refiere a los contratos de cesión del derecho de uso de duración máxima de un año (incluidas las prórrogas), desglosa los supuestos en los cuales los concesionarios podrán acudir a esa modalidad de cesión del derecho de uso de locales a terceros, señalando que ésta no está sujeta al pago de la tarifa del local sino a un precio libremente pactado entre las partes, que podrá ser superior o inferior a esta en función de la naturaleza y duración de la actividad. Los supuestos enunciados, que son numerus

clausus, tienen por objeto impulsar y facilitar actividades emprendedoras de corta duración, así como promover la dinamización de los mercados municipales.

La inclusión del apartado d) en el artículo 18 ter, en cuanto a que el concesionario pueda realizar contratos con una duración máxima de un año en el caso de cesión de locales destinados a almacenamiento a personas o entidades que no ejerzan actividad comercial o de servicios en un local comercial del mercado, tiene como objeto que el concesionario pueda explotar los almacenes del mercado no utilizados por los comerciantes evitando que haya espacios sin ocupación. Pero al mismo tiempo al ser contratos con una duración máxima de un año, la ordenanza posibilita que el concesionario, cuando así lo necesite, pueda disponer de forma rápida de estos espacios para el uso de los comerciantes. Lo que se pretende es que el concesionario tenga la suficiente capacidad de gestionar estos espacios de forma rápida para satisfacer en cada momento las necesidades del servicio y la mejor gestión de los espacios disponibles.

En relación con las condiciones de traspaso del derecho de uso dispuestas en el artículo 20 destacan dos cambios significativos. El primer cambio se refiere a la exigencia de la preceptiva autorización del concesionario para garantizar la adecuación de la actividad del nuevo usuario al interés general del mercado, así como su contribución a la sostenibilidad y a la economía circular del mercado. Asimismo, será precisa su autorización en los casos de pactos sobre pago aplazado de los derechos de traspaso, ya que pueden afectar a la gestión del mercado.

Y el segundo cambio alude a la prohibición de la cesión del ejercicio de la actividad sin el correspondiente traspaso del derecho de uso, mencionada anteriormente. Con dicha prohibición, se pretende eliminar disfuncionalidades en la gestión de los mercados provocadas por la cesión del ejercicio de la actividad y el consecuente ejercicio de la actividad sin ser titular del derecho de uso del local, al constatar una falta de transparencia en estas transacciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera. Paralelamente, para garantizar el cumplimiento de la prohibición de la cesión del ejercicio de la actividad sin el correspondiente traspaso del derecho de uso, se procede a eliminar el párrafo primero de la disposición transitoria segunda de la OMM que dispone *“Los contratos vigentes de adjudicación de locales, o cuya tramitación se haya iniciado antes de la entrada en vigor de esta ordenanza, se regirán por lo dispuesto en los propios contratos de adjudicación.”* De este modo los contratos a que se refiere la disposición transitoria segunda de la OMM que tuviesen alguna cláusula sobre la posibilidad de cesión del ejercicio de la actividad sin el correspondiente traspaso del derecho de uso quedará sin efecto, de conformidad con el artículo 20.6, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del anteproyecto de ordenanza.

El texto introduce un apartado 8 en el artículo 20 prohibiendo el traspaso de la titularidad del derecho de uso de locales cerrados durante más de seis meses, salvo causa de fuerza mayor.

Esta modificación responde al propósito de evitar la existencia de locales cerrados a la espera de ser traspasado su uso por un tiempo que exceda del plazo prudencial de 6 meses.

La experiencia ha demostrado que algunos usuarios mantienen el local cerrado, aunque pagan sus tarifas, a la espera de ser traspasado su uso. Muchas veces, al solicitar cantidades exageradas o fuera de mercado, no consiguen realizar el traspaso lo que genera la existencia de locales cerrados en detrimento del servicio público. Por lo tanto, se considera adecuado que, si el usuario tiene el local cerrado por un plazo superior a seis meses, deba entregarlo al concesionario sin ningún coste para este. De esta forma, el concesionario podrá comercializarlo de nuevo.

La existencia de locales cerrados en el mercado supone un coste comercial tanto para el concesionario como para los usuarios del resto de los locales. Los locales cerrados crean una mala imagen que desincentiva al cliente a la hora de acudir al mercado y a los posibles emprendedores de nuevas actividades ante un entorno comercial poco atractivo.

Esta medida se considera además proporcional ya que no hay una regulación posible que sea menos onerosa. Además, la entrega del local no supone más coste para el usuario que la entrega de llaves al concesionario y la retirada de bienes que sean susceptibles de ser separados del local sin menoscabo del mismo. Debe recordarse que la Ordenanza de Mercados Municipales ya establece en el artículo 25.3 que *todas las obras que realicen los usuarios en los locales se considerarán bienes de dominio público municipal y revertirán gratuitamente al Ayuntamiento de Madrid a la finalización del plazo de vigencia de la concesión sin contraprestación alguna. Las instalaciones tendrán idéntica consideración cuando no sean susceptibles de ser separadas del local sin menoscabo del mismo.*

En materia de economía circular se modifican varios preceptos de la ordenanza con el propósito de que los mercados municipales implanten las prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular del mercado y a su mayor sostenibilidad. El concesionario emitirá un informe anual que recogerá diagnósticos periódicos, así como las actuaciones y acciones que sean impulsadas e implementadas por él y por los usuarios, con una valoración final de los resultados obtenidos y de los objetivos pendientes de alcanzar, como refleja el artículo 31 en su nueva redacción.

Asimismo, la ordenanza establece la exigencia de incluir en el Reglamento de Régimen Interior de cada mercado municipal, las condiciones referidas a la sostenibilidad del mercado y las prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular. Se establece un plazo de un año desde la vigencia de la presente ordenanza para cumplirlo.

Por último, señalar que las modificaciones de la presente ordenanza introducen obligaciones tanto para los concesionarios como para los usuarios, tales como, la prohibición de la cesión del ejercicio de la actividad comercial sin el traspaso de la titularidad del derecho de uso de local o las referidas a las prácticas conducentes a evolucionar hacia

una economía circular, lo cual conlleva correlativamente la correspondiente modificación de los capítulos II y IV del título IV, referidos a infracciones y multas coercitivas, respectivamente. En cuanto a las mejoras de técnica normativa se ha procedido a actualizar referencias normativas posteriores a 2010, fecha de la aprobación de la Ordenanza de Mercados Municipales.

Así, entre las principales novedades incluidas en la propuesta normativa respecto de la regulación precedente, se pueden destacar las siguientes:

- Se reestructura las áreas y actividades del mercado municipal, incorporando los cambios necesarios para facilitar la adecuación de la oferta a los cambios en los hábitos de consumo. Igualmente, se incorpora dos nuevos tipos de áreas para contribuir a avanzar hacia una movilidad sostenible.
- Se incrementa la superficie máxima destinada a degustación o consumo de alimentos en el interior de los locales de comercio minorista o de hostelería.
- Se enumeran las actividades de dinamización y explotación de instalación susceptibles de ser desarrolladas en los espacios comunes.
- Se introduce una mayor flexibilidad horaria en función de la naturaleza de la actividad y ajustada al interés general del mercado y de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación.
- En cuanto a la gestión indirecta del servicio de mercado por los concesionarios, destacan las siguientes novedades:
  - o La incorporación de un artículo 18 que pretende facilitar actividades emprendedoras mediante los contratos de cesión del derecho de uso de duración máxima de un año.
  - o Especificación de los criterios de selección en la selección al inicio del plazo de vigencia de la concesión administrativa.
  - o En las condiciones de traspaso del derecho de uso por el usuario, se incorpora la previa autorización del concesionario y los requisitos a cumplir para su obtención; la prohibición de la cesión del ejercicio de la actividad sin traspasar la titularidad del derecho de uso.
- En materia de economía circular, se modifican varios preceptos para que los mercados municipales implanten prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular y a su mayor sostenibilidad. Entre ellas destaca, la adecuación de los contenidos del Reglamento de Régimen Interior.

- Como consecuencia de las novedades introducidas, se procede a modificar el régimen sancionador.

#### 4. ANÁLISIS JURÍDICO

La ordenanza proyectada pretende modificar parcialmente aquellos contenidos de la OMM que resulten precisos para satisfacer los objetivos y responder a las necesidades de los mercados municipales, sin alterar su contenido en lo sustancial. Por lo tanto, el proyecto normativo mantiene, como no puede ser de otra forma, el carácter de servicio público de los mercados municipales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL), en su redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), como se expone seguidamente.

Antes de proceder a dicho análisis jurídico, se subraya que el servicio público de mercado municipal está definido en el actual artículo 3 a) OMM- como, *la actividad de servicio que la administración presta a los ciudadanos, directa o indirectamente, para asegurar el abastecimiento de artículos de consumo alimentarios y no alimentarios*. Y el artículo 3 b) OMM define el mercado municipal como *“establecimiento de servicio público, gestionado directa o indirectamente por el Ayuntamiento que integra un colectivo de locales de comercio al por menor y otros servicios, que comparten la utilización de espacios e instalaciones de uso común”*. Ambas definiciones que no se modifican en el proyecto normativo son bastante esclarecedoras al determinar, por un lado, el carácter de servicio público del mercado municipal y, por otro lado, el definirlo como establecimiento de servicio público. Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 LBRL, en su redacción dada por la LRSAL.

Cabe recordar que, en Madrid, los actuales 45 mercados municipales son establecimientos de servicio público gestionados indirectamente por el Ayuntamiento de Madrid, mediante contrato de concesión de servicios. Integran a un colectivo de locales de comercio (alimentación y otros) al por menor y otros servicios, como pueden ser los de restauración, hostelería, que comparten la utilización de instalaciones de uso común, que traspasan su inicial papel como lugar de abastecimiento de alimentos de calidad al vecindario, para convertirse en dinamizadores de la actividad económica del entorno urbano en que se ubican. Son una pieza clave en la revitalización de barrios y casco histórico y son una fuente de cohesión social. Por todo ello, los mercados municipales son espacios de especial significación ciudadana e interés general para la ciudad de Madrid.

Sin duda, pues, los mercados municipales de Madrid constituyen un servicio que contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal. Servicio que, además, se encuadra en las competencias propias de los municipios en materia de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. Se trata pues de un servicio público que el Ayuntamiento

presta “en el ámbito de sus competencias “y que “contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal”, de acuerdo con la normativa que se detalla a continuación.

Como referencia al régimen general de competencias, en el artículo 31 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid se establece que “*el Ayuntamiento de Madrid puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En esos supuestos, el Ayuntamiento puede llevar a cabo actividades complementarias a las realizadas por esas Administraciones.*”

A su vez el artículo 33 de la Ley 22/2006, establece como competencias propias todas las asignadas en calidad de tales a los municipios en general y a los de gran población, sea directamente por la legislación de régimen local, sea por la legislación estatal o autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción administrativa.

Por otra parte, los apartados 1 y 2 del artículo 25 LBRL, en la redacción dada por la LRSAL establece que:

*“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*

*2. 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.*

*(...)*”

El artículo 25.2 LBRL, tras la modificación efectuada en el mismo por la LRSAL, con entrada en vigor a 31 de diciembre del 2013, mantiene el listado de materias sobre las que en todo caso, el municipio ejercerá competencias propias las “ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante” -letra i) -.

En el apartado 1 de ese mismo artículo faculta al municipio para, en el ámbito de sus competencias, promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Se trataría pues de un servicio que el Ayuntamiento presta “en el ámbito de sus competencias “y que “contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal” de donde se deduce que el Ayuntamiento está facultado para prestarlo.

El artículo 26.1 no contiene la enumeración de los servicios que pueden prestar los Ayuntamientos, sino que los servicios recogidos en ese apartado son los que obligatoriamente deben prestar y los que, además, los vecinos del municipio pueden exigir su prestación, tal como establece el artículo 18.1 g) LRBRL.

La desaparición del mercado de los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios de más de 5.000 habitantes- modificación del artículo 26.1.b) LRBRL efectuada por el apartado nueve del artículo primero de la LRSAL-, no significa por tanto que los Ayuntamientos ya no puedan prestar este servicio, sino que ya no tienen obligación de prestarlo. Lo que significa que podrán hacerlo, pero en concurrencia con la iniciativa privada (salvo que otra Ley de Estado o de la Comunidad Autónoma haya establecido esta reserva).

Otro tanto ocurre con la desaparición de los mercados de entre las actividades y servicios reservados en favor de las Entidades Locales – modificación del artículo 86 LRBRL efectuada por el apartado veintitrés del artículo primero de la LRSAL-. El artículo 86.3 LRBRL preveía como uno de los servicios reservados a las entidades locales el de “mercados y lonjas centrales”. Este artículo 86 tampoco contiene la enumeración de las actividades y servicios que pueden prestar los Ayuntamientos, sino que las actividades y servicios recogidos en su apartado 2 son los que los Ayuntamientos pueden realizar o prestar en régimen de monopolio, previa la tramitación del oportuno expediente conforme al artículo 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante, TRRL) y aprobados por el Pleno de la Corporación y por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Además, las prestaciones del servicio de mercado, en tanto que se refiere a una materia sobre la que los municipios ejercen competencias propias, tampoco requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la LRBRL, ya que tales requisitos sólo son exigibles para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las delegadas.

De lo expuesto, puede concluirse que los mercados municipales de la ciudad de Madrid constituyen un servicio que contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal. Servicio que, además, se encuadra en las competencias propias de los municipios en materia de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. Se trata pues de un servicio público que el Ayuntamiento de Madrid presta “en el ámbito de sus competencias “y que “contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 i) LRBRL, en su nueva redacción dada por la LRSAL.

Por añadidura, el artículo 74.2 TRRL establece que *“Son bienes de servicio público los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, así como los montes catalogados de propiedad provincial.”*

El artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL) establece que *“Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.”*

Por otra parte, cabe recordar que los 45 mercados municipales están incluidos en el Inventario General de Bienes Municipales como bienes de dominio público destinados a servicio público de mercado. Por lo tanto, la gestión del servicio público de mercado se ajustará igualmente a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y demás normas que resulten de aplicación.

El artículo 5.1 de la Ley LPAP establece que *“Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.”*

Así, puede decirse que en materia de mercados municipales existe concurrencia normativa, las referidas a los servicios públicos locales, las normas en materia de bienes públicos y, finalmente, las normas en materia de contratación pública. En ese sentido, el artículo 2.1 OMM señala que *la gestión del servicio público de los mercados municipales se ajustará a lo establecido en la presente ordenanza, en la legislación vigente en materia de régimen local, en la de patrimonio de las administraciones públicas, en la de contratos del sector público y en las demás normas que resulten de aplicación”*. La razón fundamental de esta concurrencia normativa es que los mercados municipales se ubican en terrenos municipales calificados como bienes demaniales de servicio público. La finalidad demanial persigue la protección de los bienes públicos y la garantía de una explotación razonable de los mismos que no perjudique la propiedad pública. La relativa a los servicios locales tiene como finalidad garantizar una prestación de calidad, continuada y a un precio asequible para los usuarios. La de contratación, garantizar que el acceso al uso privativo se lleve a cabo según las reglas de publicidad y concurrencia para seleccionar las mejores ofertas.

Conviene tener en cuenta que la OMM incide en la forma de gestión indirecta a través del contrato de concesión de servicios, sin renunciar a otras formas de gestión indirecta de las previstas en la legislación de contratos del sector público ofrecidas por el ordenamiento jurídico. Así, en la actualidad, los mercados municipales están gestionados mediante contratos de concesión de servicios de larga duración suscritos por el Ayuntamiento de Madrid con cada una de las entidades concesionaras de los mercados, y se rigen, por la legislación de contratos del sector público- en concreto, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, y por lo dispuesto en la OMM-.

A este respecto, cabe subrayar que, desde la modificación de la LBRL por la LRSAL, se han adjudicado con el correspondiente informe favorable de la Asesoría Jurídico, 13

contratos de concesión de servicios de mercados municipales, por extinción de concesión, dos de los cuales (mercados de Moratalaz y Mediodía-Entrevías) han sido iniciados, adjudicados y formalizados según la LCSP; a diferencia de los otros 11 contratos que lo fueron según la normativa anterior. En relación con los mercados municipales, se pone de manifiesto que, de los 45 contratos de concesión de servicios, 43 de ellos se les aplica lo indicado en la disposición transitoria primera de la LCSP.

Por último, se señala que la gestión directa de los mercados municipales dispuesta en el artículo 15 OMM, no es objeto de modificación.

## 5. TRAMITACIÓN

En la tramitación se han seguido los siguientes pasos:

a) Inclusión de la propuesta en el Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid para el año 2020.

b) Realización de la Consulta pública previa que ha tenido lugar entre los días 9 y 23 de octubre de 2018. La consulta previa incluía a debate las siguientes preguntas:

- Pregunta 1: La regulación actual no establece un horario mínimo de apertura de los mercados. ¿Cómo valora la posibilidad de que se establezcan franjas horarias de obligada apertura?
- Pregunta 2: Aparte de actividades recreativas, de promoción, degustación o de venta temporal a las que se dedican los espacios comunes de los mercados, ¿se le ocurre alguna otra actividad que pudiera desarrollarse en estos espacios?
- Pregunta 3: ¿En qué circunstancias y condiciones considera que la persona titular del uso de un local comercial puede ceder el ejercicio de la actividad comercial sin perder su derecho de uso?
- Pregunta 4: ¿Qué opina sobre la posibilidad de que los mercados municipales faciliten locales para la puesta en marcha de actividades comerciales de temporada o puntuales?
- Pregunta 5.- ¿Qué otras modificaciones introducirían en la Ordenanza de Mercados Municipales? Justifique la necesidad de dichos cambios.

A las preguntas anteriores se han obtenido comentarios favorables, bien es cierto que, con una escasa participación, cuya implícita aspiración ha sido incorporada al contenido de la propuesta de modificación de la ordenanza.

El informe de resultado de la consulta pública de la Dirección General de Participación Ciudadana fue emitido el 25 de octubre de 2018.

c) Proceso de redacción de la propuesta normativa por el órgano directivo promotor.

En el proceso de redacción de la propuesta normativa, la Dirección General de Comercio, Hostelería y Consumo ha contado con la estrecha colaboración de la Federación de Comercio Agrupado y Mercados de la Comunidad de Madrid (COCAM). En ese sentido, las modificaciones incorporadas al presente texto no solo pretenden adecuar la realidad de los mercados municipales, 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.

El proceso ha contado con la participación activa de los servicios técnicos y jurídicos de la dirección general, a través de documentos y propuestas.

d) Informes preceptivos solicitados durante el proceso de elaboración de la propuesta normativa.

La propuesta es sometida inicialmente a informe de la Oficina de Protección de Datos, la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, así como de la Asesoría Jurídica.

e) Fechas previstas para la inclusión de la propuesta normativa en los órdenes del día de las sesiones de la Comisión Preparatoria y de la Junta de Gobierno.

24/06/2024 y 27/06/2024, respectivamente.

f) Fecha prevista de realización del trámite de alegaciones, en su caso.

01/07/2024 a 31/07/2024

g) Fecha prevista de aprobación definitiva del proyecto por la Junta de Gobierno.

19/09/2024

h) Fechas previstas para la tramitación del proyecto en el Pleno.

Septiembre de 2024.

## 6. IMPACTO COMPETENCIAL

La modificación de la OMM se dicta al amparo del artículo 31 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que habilita al Ayuntamiento para promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos.

A su vez el artículo 33 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, establece como competencias propias todas las asignadas en calidad de tales a los municipios en general y a los de gran población, sea directamente por la legislación de régimen local, sea por la legislación estatal o autonómica reguladora de los distintos sectores de la acción administrativa.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la LRSAL, establece en su artículo 25.2.i) como competencias propias las de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

El artículo 25.2 de la LBRL, tras la modificación efectuada en el mismo por la LRSAL, con entrada en vigor a 31 de diciembre del 2013, mantiene el listado de materias sobre las que en todo caso, el municipio ejercerá competencias propias las “ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante” -letra i) -.

En el apartado 1 de ese mismo artículo faculta al municipio para, en el ámbito de sus competencias, promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Se trataría pues de un servicio que el Ayuntamiento presta “en el ámbito de sus competencias “y que “contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal” de donde se deduce que el Ayuntamiento está facultado para prestarlo.

El artículo 26.1 no contiene la enumeración de los servicios que pueden prestar los Ayuntamientos, sino que los servicios recogidos en ese apartado son los que obligatoriamente deben prestar y los que, además, los vecinos del municipio pueden exigir su prestación, tal como establece el artículo 18.1 g) LBRL.

La desaparición del mercado de los servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios de más de 5.000 habitantes- modificación del artículo 26.1.b) LBRL efectuada por el apartado nueve del artículo primero de la LRSAL-, no significa por tanto que los Ayuntamientos ya no puedan prestar este servicio, sino que ya no tienen obligación de prestarlo. Lo que significa que podrán hacerlo, pero en concurrencia con la iniciativa privada (salvo que otra Ley de Estado o de la Comunidad Autónoma haya establecido esta reserva).

Otro tanto ocurre con la desaparición de los mercados de entre las actividades y servicios reservados en favor de las Entidades Locales – modificación del artículo 86 LBRL efectuada por el apartado veintitrés del artículo primero de la LRSAL-. El artículo 86.3 LBRL preveía como uno de los servicios reservados a las entidades locales el de “mercados y lonjas

centrales”. Este artículo 86 tampoco contiene la enumeración de las actividades y servicios que pueden prestar los Ayuntamientos, sino que las actividades y servicios recogidos en su apartado 2 son los que los Ayuntamientos pueden realizar o prestar en régimen de monopolio (previa la tramitación del oportuno expediente conforme al artículo 97 TRRL, y aprobados por el Pleno de la Corporación y por el órgano competente de la Comunidad Autónoma).

Además, las prestaciones del servicio de mercado, en tanto que se refiere a una materia sobre la que los municipios ejercen competencias propias, tampoco requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 7.4 LBRL, ya que tales requisitos sólo son exigibles para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las delegadas.

De lo expuesto, puede concluirse que la modificación efectuada en la LBRL, por la LRSAL no altera el carácter de servicio público de los mercados municipales dispuesto en la OMM o en el texto normativo tras su modificación, toda vez que los actuales 45 mercados municipales de la ciudad de Madrid constituyen un servicio público que el Ayuntamiento presta “en el ámbito de sus competencias “y que “contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal”.

## 7. IMPACTO ORGANIZATIVO

La norma proyectada no tiene incidencia en la organización municipal, ni desde la perspectiva de la creación o supresión de entidades, órganos directivos y puestos de trabajo, ni de la del reparto de atribuciones entre distintos órganos o entidades del Ayuntamiento de Madrid.

Tampoco implican la modificación de los Decretos de Alcaldía o Acuerdos de Junta de Gobierno de desconcentración y delegación de competencias.

## 8. IMPACTO PRESUPUESTARIO

El contenido de la propuesta normativa no tiene ningún impacto presupuestario.

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.

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. Por ejemplo, desde 2020 el Ayuntamiento ha aprobado convocatorias dirigidas a la financiación de instrumentos y herramientas que faciliten la implantación y la gestión operativa de procesos de transformación digital de asociaciones de comerciantes y entidades concesionarias de mercados municipales en el municipio de Madrid.

## 9. IMPACTO ECONÓMICO

Asimismo, la propuesta normativa no tendrá incidencia significativa, desde una perspectiva económica, en la ciudadanía, los consumidores ni las empresas. No se aprecian otros impactos, salvo los que puedan derivarse de las medidas incorporadas para garantizar una gestión más eficaz de los mercados municipales, así como contribuir a su mayor sostenibilidad con estrategias dirigidas a implantar prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular; sin embargo, no se considera necesario cifrar estos impactos, ya que la búsqueda de una gestión más eficaz ya existía desde la aprobación de la Ordenanza de 2010 que ahora se modifica. Esta norma surgió con el espíritu de otorgar a los concesionarios mayor autonomía en la gestión del servicio, dotándoles además de los medios necesarios para conseguir que dicha gestión fuera más moderna, más ordenada, más eficaz y, sobre todo, más flexible siendo el objetivo último el de proporcionar a los clientes productos y servicios de calidad a precios asequibles.

Los cambios que se pretenden realizar en la OMM son meras puntualizaciones, desarrollos y matizaciones a la actual regulación que no suponen un impacto económico significativo desde el punto de vista de la gestión de los mercados municipales por los concesionarios, ni tampoco implican una incidencia relevante en la actividad de los usuarios de locales.

## 10. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL.

La modificación de la Ordenanza de Mercados supondrá una reducción del impacto ambiental de los mercados municipales

Cabe resaltar que la referencia “prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular en la gestión del mercado”, que se incardinan dentro de los ODS, no son más que puntualizaciones sobre la obligación general dispuesta en la OMM y en los pliegos de los contratos de concesión de servicios, para mejorar los mercados municipales, según el progreso de la ciencia que disponga la normativa técnica y medioambiental (artículo 25.1 OMM). Así, la incorporación explícita en el texto normativo de dicha referencia implica, sencillamente, reflejar las finalidades y objetivos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y así como las prescripciones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y RDL 29/2021.

Y más recientemente las prescripciones de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid (LECCM). Esta ley se erige en una norma de extraordinaria relevancia para impulsar una transición inteligente y paulatina hacia ese modelo de desarrollo de ciclo cerrado, más sostenible, eficiente, competitivo, racional y respetuoso con la capacidad para innovar y actualizar los sectores productivos tradicionales. Un modelo transversal y multidisciplinar en consonancia con la regulación de la Unión Europea y alineado con el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 aprobado por el Gobierno de España y con las citadas Leyes de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, y de cambio climático y transición energética aprobadas a nivel nacional.

La LECCM, establece los principios y la regulación necesaria para la efectiva implantación en la Comunidad de Madrid del modelo de economía circular, con el fin de favorecer la utilización más eficiente y sostenible de los recursos, extender la vida útil de los productos, prevenir y reducir la generación de residuos, potenciar la valorización de los residuos para evitar el vertido y su reintroducción como nuevos recursos en el ciclo productivo, con la mayor eficiencia energética.

Así, la LECCM prevé que la administración autonómica y local fijarán las directrices generales que faciliten la implantación en todos los sectores productivos de la Comunidad de Madrid y, especialmente, en las cadenas de valor prioritarias, de modelos circulares de negocio, producción y consumo, en consonancia con los principios de la economía circular. Y establece como cadena de valor prioritaria la agroalimentaria y restauración, estrechamente imbricada con los mercados de abastos, de tal forma que prevé la promoción de mecanismos para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en la producción primaria, en su transformación y distribución, en la restauración, así como en las áreas de consumo, procesado y elaboración de catering comercial.

En ese sentido, cabe recordar que, desde hace varios años, en materia de política medioambiental, los concesionarios de los mercados municipales han intensificado sus actuaciones para facilitar la descarbonización de los mercados municipales y su transición a un modelo de economía circular. Prueba de ello, lo encontramos con el incremento año tras año de las inversiones de los concesionarios de los mercados municipales con la colaboración técnica y económica (vía subvenciones) del Ayuntamiento de Madrid,

orientadas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la apuesta por la energía no contaminante, el consumo más racional de recursos energéticos y un menor impacto medioambiental de los residuos generados, mediante su reducción, reciclaje y reutilización ecológica, así como la instalación de puntos de recarga eléctrica para impulsar la movilidad sostenible o la instalación de paneles solares.

Dichas inversiones tanto en gastos de capital como corrientes de los mercados municipales para la implementación de los modelos de producción y de consumo sostenible y de economía circular han recibido apoyo del Ayuntamiento de Madrid como lo demuestra los distintos planes estratégicos de subvenciones que se han ido aprobando por el Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo, materializándose en sucesivas convocatorias públicas de subvenciones para los mercados municipales para asegurar su crecimiento sostenible y su transición ecológica.

Así en los últimos años, destacan aquellas ayudas que garantizan la reducción de consumo de energía y la factura de la luz; la reducción mediante compactación, reciclaje y reutilización ecológica, la correcta gestión de residuos y el mínimo impacto ambiental de la actividad comercial; el fomento de la movilidad sostenible mediante la instalación de puntos de recarga eléctrica en los aparcamientos; la sustitución de instalaciones de climatización o refrigeración que utilicen gases de efecto invernadero; la sustitución de cubiertas de edificaciones que estén realizadas con materiales fuera de normativa o que pudieran constituir residuos peligrosos; la incorporación de energías renovables como la instalación de placas solares fotovoltaicas; la incentivación de la inversión privada en la remodelación y mejora de las dotaciones públicas de mercados todo ello a través de la colaboración técnica y económica con los comerciantes y concesionarios de los mercados.

Respecto a las convocatorias de subvenciones aprobadas en marzo de 2023 y 2024, cabe resaltar los gastos subvencionables en un 95 por ciento del presupuesto aprobado, necesarios para la contratación de gestores circulares, tanto de personal propio como externo; o los gastos subvencionables de hasta un 50 por ciento relativos a las actuaciones que fomenten la economía circular, tales como el desarrollo de proyectos que introduzcan la oferta de productos con etiquetado ecológico, la promoción del uso eco-envases o la utilización de materiales totalmente biodegradables para el empaquetado y envío de productos; además de las mencionadas en anteriores convocatorias de subvenciones, dando continuidad a la política de fomento e impulso del Ayuntamiento de Madrid a favor del desarrollo de medidas sostenibles de los mercados municipales.

Desde la Dirección General de Comercio, Hostelería y Consumo se han venido ampliando año a año los proyectos subvencionables y las cuantías de las ayudas que puedan revertir en esa mejora medioambiental. Se ha recurrido para ello tanto fondos propios del propio Ayuntamiento de Madrid como a la canalización de fondos europeos incardinados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En efecto, de forma complementaria, es reseñable la convocatoria de subvenciones regulada por la Orden ICT/949/2021, de 10 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas para el apoyo a mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización, que ha permitido a 11 mercados municipales ser beneficiarios de los fondos europeos Next Generation, para instalar paneles fotovoltaicos, contribuyendo a su sostenibilidad.

En definitiva, se pone de manifiesto que las prácticas conducentes a evolucionar hacia una economía circular en la gestión de los mercados municipales se han ido implementando, desde hace varios años por los concesionarios de los mercados municipales en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid. En ese sentido, el anteproyecto de ordenanza simplemente refleja la realidad de las actuaciones que los concesionarios han ido ejecutando y que deberán seguir ejecutando de conformidad con la normativa vigente.

Es decir, las medidas recogidas en el texto, ya se venían adoptando por los concesionarios y por tanto la modificación de la ordenanza no implica un impacto ambiental.

De todo lo expuesto, cabe concluir que el contenido de la propuesta que modifica parcialmente la Ordenanza de Mercados Municipales, de 22 de diciembre de 2010, no tiene impacto resaltable, según lo dispuesto en el punto 6.1 b) de las Directrices, ya que la modificación se ciñe a introducir mejoras técnicas y mecanismos para optimizar la gestión de los mercados, así como su sostenibilidad. En efecto, la propuesta normativa no implica impactos competenciales, presupuestarios, económicos, medioambientales o por razón de género que resulten significativos.

*Firmado electrónicamente,*  
LA DIRECTORA GENERAL DE COMERCIO  
Y HOSTELERÍA.

Concepción Díaz de Villegas Solans