

ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	19
ORDENANZAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES CITADOS	23
PRÓLOGO	25
INTRODUCCIÓN	31

CAPÍTULO I.

APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL MERCADO MINORISTA DE ABASTOS: ORIGEN ADMINISTRATIVO Y DELIMITACIÓN FRENTE A OTRAS RELACIONES	
COMERCIALES PRIVADAS	35
1. Introducción	35
2. Acercamiento al papel histórico de las <i>ferias y mercados</i>	37
2.1. El concepto tradicional de <i>ferias y mercados</i>	37
2.2. Origen y evolución de las <i>ferias y mercados</i>	38
2.3. El poder público competente en materia de <i>ferias y mercados</i>	39
2.4. El contenido de la intervención pública en materia de <i>ferias y mercados</i>	43
2.5. Consideraciones sobre la relación entre <i>ferias y mercados</i> tradicionales y el mercado público	45
3. Delimitación del mercado público	48
3.1. Elementos del concepto y atribución de competencias	49
3.1.1. Concepto provisional de mercado público	49
3.1.2. Competencia sobre el mercado público	49
3.2. El régimen jurídico del mercado público	51
3.3. Origen y justificación del mercado público	58
4. Los abastos y la justificación del mercado público	59

4.1. Concepto de abastos	59
4.1.1. El elemento básico y común en todos los conceptos. Concepto amplio	60
4.1.2. Concepto estricto. El estanco público como instrumento de abastos	61
4.1.3. Una solución conciliadora. De los medios a la finalidad	63
4.2. Breve referencia al origen, medidas, competencia y vigencia de la política de abastos	66
4.2.1. Origen de la política de abastos	66
4.2.2. Contenido de la política de abastos. Las medidas	67
4.2.3. Competencia sobre abastos	68
4.2.4. Las circunstancias económicas ¿determinantes de la vigencia de los abastos?	69
4.3. Abastos y mercado público	72
4.3.1. El mercado público como medida de abastos	72
4.3.2. Momento histórico: la ideología político-económica como moduladora de las medidas de abastos. Desaparición de tasas y estancos, mantenimiento del control de calidad y cantidad, nacimiento del mercado público	74
5. Conclusión	77

CAPÍTULO II.

EL MERCADO DE ABASTOS, UN SERVICIO PÚBLICO Y UN SERVICIO LOCAL	79
1. El mercado minorista como servicio local	79
1.1. Delimitación en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local	79
1.2. Las ordenanzas locales como auténticas definidoras del mercado minorista	82
2. El mercado minorista, servicio público	83
2.1. El surgimiento de la obligación prestacional	85
2.2. La competencia local sobre el servicio público de mercado de abastos y los mercados de titularidad privada	88

CAPÍTULO III.

EL VENDEDOR. SU PAPEL EN EL SERVICIO MUNICIPAL DE MERCADO DE ABASTOS	95
1. Introducción	95
2. Nacimiento de la relación administrativa. ¿Adjudicación de uso de dominio público o de gestión de servicio público?	96
2.1. Delimitación previa	96
2.2. Tipo de relación administrativa. La caracterización efectuada en las normas locales. El uso de un bien demanial	98
2.3. Procedimiento de selección	99
2.4. Normas de aplicación. El problema del disfrute de los bienes de servicio público	100
2.4.1. Planteamiento	100

2.4.2. La falta de previsión en la legislación local sobre el uso de bienes de servicio público distinto de la prestación de servicio	102
2.4.2.1. El mercado, bien de servicio público	102
2.4.2.2. Un problema extendido, el uso privativo de los bienes de servicio público	103
2.4.3. Posibles soluciones: la aplicación extensiva de la regulación del disfrute de los bienes de uso público	106
2.4.4. Posibles soluciones: el contrato administrativo de arrendamiento de local	111
2.4.5. Criterios de selección de las posibles soluciones	112
2.4.6. La incidencia en los usos demaniales complementarios de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas	118
2.4.6.1. El régimen jurídico de los usos complementarios previstos en la Ley 13/2003	119
2.4.6.1.1. El sujeto que explota los espacios complementarios y el régimen de su utilización	122
2.4.6.2. Ámbito material de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas: bienes de servicio público y bienes de uso público	123
2.4.7. Recapitulación. Normas de aplicación al uso por los vendedores de los puestos del mercado y la posibilidad de trasladar al mercado de abastos las previsiones de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas sobre el aprovechamiento de los espacios complementarios	126
2.5. Duración de la relación	128
2.6. Modulaciones y recapitulación	130
3. Obligaciones que la relación administrativa impone al vendedor	132
3.1. Obligaciones económicas	136
3.2. Obligaciones relativas al puesto o local	137
3.3. Obligaciones propias de la actividad	138
3.3.1. El objeto de intercambio comercial	138
3.3.2. La atención personal del puesto	140
3.3.3. El cumplimiento del calendario y horarios comerciales del mercado	142
3.3.4. La obligación de abastecimiento	144
3.4. La dificultad de encuadrar la relación administrativa entre Administración y vendedor y la necesidad de adoptar una nueva perspectiva: las actividades privadas de interés público	145
3.4.1. La actividad comercial del mercado de abastos como servicio de interés público	146
3.4.1.1. La insuficiencia del dominio público para caracterizar el servicio de interés general de competencia municipal	147

3.4.1.2. El fundamento de los servicios de interés general. Las actividades privadas prestadas sobre dominio público y los servicios de interés general	148
3.4.1.3. El comercio en el mercado de abastos. La razón de su condición de servicio de interés general	152
3.4.1.4. El alcance del carácter local de la ordenación del comercio de abastos	153
3.4.2. Consecuencias derivadas del carácter de servicio de interés general de la actividad comercial de mercado	154
3.4.2.1. La inexistencia de derecho al equilibrio económico para el comerciante	155
3.4.2.2. La responsabilidad del comerciante frente a terceros	156
3.4.2.3. La potestad administrativa de alteración del servicio de interés general	157
4. Derechos de los vendedores	158
5. Fin de la relación administrativa	163
5.1. La extinción de una relación jurídica compleja	164
5.1.1. Causas que impiden continuar prestando el servicio de interés público	165
5.1.2. Causas de extinción de la relación demanial	171
5.1.3. La imposibilidad de secuestro de la actividad comercial	175
5.1.4. Procedimiento y efectos de la extinción de la relación jurídica	176
5.1.4.1. Procedimiento para declarar la caducidad	177
5.2. La sucesión en una relación jurídica compleja	179
5.2.1. Sucesión por transmisión a título oneroso	181
5.2.1.1. Procedimiento y requisitos de la transmisión	184
5.2.1.1.1. El contenido de las ordenanzas de mercados	185
5.2.1.1.2. La autorización municipal prevista en las ordenanzas de mercados	189
5.2.2. Sucesión por cesión a título gratuito	190
5.2.3. Sucesión por transmisión <i>mortis causa</i>	191
5.2.3.1. Sucesores <i>mortis causa</i> y naturaleza de esta forma de transmisión	194
5.2.3.2. Procedimiento y requisitos de la sucesión <i>mortis causa</i>	196

CAPÍTULO IV.

ACOTACIÓN DEL CONTENIDO DEL SERVICIO MUNICIPAL: LA GESTIÓN INDIRECTA DEL MERCADO

1. Introducción	199
2. La concesión del servicio municipal de mercado de abastos	200
2.1. Funciones del concesionario del servicio municipal de mercado	201
2.1.1. Función de vigilancia	201
2.1.2. Función de información y proposición	204

2.1.3. Emisión de autorizaciones	206
2.1.4. Función de custodia	207
2.1.4.1. El ejercicio privado de funciones de inspección. La vigilancia de la actividad comercial por el concesionario del mercado	209
2.1.4.2. Eficacia jurídica de las inspecciones efectuadas por el concesionario del servicio de mercado	210
2.1.5. Dirección del mercado en su vertiente dinámica o del funcionamiento del mercado	212
2.1.6. Dirección del mercado como emplazamiento	214
2.1.7. Llevanza del registro del mercado	215
2.1.8. Mediación entre la Administración municipal y el vendedor	216
2.1.9. Conservación del orden	217
2.1.10. Información, publicidad y relaciones externas	217
2.1.11. Dirección del personal	218
2.1.12. Funciones accesorias	218
2.1.12.1. Calificación y régimen jurídico de las prestaciones accesorias	220
2.1.12.2. Retribución de las prestaciones accesorias	222
2.1.12.3. Recapitulación	224
3. Sentido y alcance de la gestión del servicio municipal de mercado: el objeto y contenido del servicio	225
3.1. La actividad de intercambio comercial de artículos de abastos y el servicio municipal de mercado	226
3.2. Clasificación de las funciones del gestor indirecto del servicio de mercado	228
3.3. El mercado municipal de abastos: el servicio municipal de mercado y la realización de una actividad regulada	229
3.4. El contenido indispensable del servicio municipal de mercado y su ampliación	230
3.5. El vendedor como usuario del servicio municipal de mercado	234
3.5.1. Consecuencias de la identificación del comerciante como usuario del servicio de mercado: el derecho a la prestación del servicio	236
3.5.2. Algunas consideraciones acerca del usuario comprador	238
4. Las demás formas de gestión indirecta de los servicios públicos y su viabilidad en el servicio municipal de mercado minorista	241
4.1. La gestión interesada	242
4.2. El concierto administrativo	243
4.3. La sociedad mercantil de economía mixta	244
4.4. El arrendamiento de servicios	245
4.5. Recapitulación	246
5. El servicio municipal de abastos y la gestión de un bien demanial. Una perspectiva diferente: el mercado como obra pública	247
5.1. El mercado municipal y otras formas de gestión de infraestructuras: los contratos administrativos de obras y de concesión de obras	248
5.1.1. El contrato de obras	248

5.1.2. El contrato de concesión de obra pública	249
5.1.2.1. La concesión de obras públicas derogada por la Ley 13/2003	250
5.1.2.2. El contrato de obra financiado mediante concesión de dominio	251
5.2. La gestión indirecta del servicio municipal de mercado a través del contrato de concesión de obra pública introducido por la Ley 13/2003, de 23 de mayo	253
5.2.1. Requisitos de la obra concedida	254
5.2.2. Obligaciones del concesionario en la fase de explotación de la obra: la gestión del servicio de mercado	256
5.2.2.1. El deber de mantenimiento del orden	257
5.2.2.2. El deber de cuidado de la obra	258
5.2.2.3. La obligación de explotar la obra	259
5.2.3. El usuario del mercado como obra pública	262
5.3. El mercado de abastos: ¿servicio u obra pública?	264
5.3.1. Algunas referencias a la evolución conceptual de obras y servicios públicos	265
5.3.2. Los conceptos y las técnicas de gestión	273
5.3.3. La intersección de dos instituciones	280
5.3.4. El mercado minorista: la obra convertida en servicio público	283
5.4. Las alternativas de gestión del mercado	286
5.4.1. Los servicios locales y el contrato de concesión de obra pública	288
6. La gestión indirecta del servicio municipal de mercado llevada a cabo por los comerciantes	290
6.1. Técnicas jurídicas de autogestión del servicio de mercado	290
6.1.1. Viabilidad del concierto como forma de autogestión del servicio de mercado	291
6.1.2. El carácter retribuido o gratuito de la autogestión	295
6.1.3. El consorcio como forma de autogestión	296
6.2. La personificación de los comerciantes gestores del servicio de mercado	297
6.2.1. Participación en consorcios administrativos	298
6.2.2. La contratación administrativa	299
6.2.3. La confluencia de intereses individuales y colectivos en la autogestión del servicio de mercado	300
6.3. La realización de determinadas tareas por los comerciantes en los mercados gestionados indirectamente por otros sujetos o directamente por la Entidad local. Remisión	302
6.3.1. El instrumento a través del cual las asociaciones de vendedores asumen la realización de funciones	303

CAPÍTULO V.

RASGOS CARACTERIZADORES DEL SERVICIO MUNICIPAL: LA ACTIVIDAD

COMERCIAL TÍPICA Y SU UBICACIÓN EN UN BIEN DEMANIAL

1. La actividad típica del mercado de abastos	307
---	-----

1.1. Los productos de subsistencias como artículos objeto de la transacción comercial	307
1.1.1. La alteración de los artículos cuya venta está prevista en los puestos del mercado	311
1.1.2. La venta de otros artículos en el seno de una medida de abastos y su razón de ser	315
1.1.3. La viabilidad comercial como criterio de adopción de decisiones relativas al servicio municipal de abastos	319
1.2. La estabilidad del ejercicio comercial	322
1.3. El régimen al que debe someterse la actividad impropia del mercado: recapitulación y remisión	323
2. El edificio municipal de abastos	327
2.1. La demanialidad del centro de abastos	327
2.2. La apertura de una infraestructura comercial	331
2.2.1. La intervención de la Comunidad Autónoma en la instalación del mercado municipal	332
2.2.1.1. El mercado y su carácter de gran establecimiento comercial	332
2.2.1.2. El planeamiento comercial	336
2.2.1.3. Su incidencia en la autonomía municipal	337
2.2.1.3.1. La licencia autonómica de gran superficie	338
2.2.1.3.2. El planeamiento comercial	341
2.2.1.3.3. Consideraciones finales	342
2.3. El puesto y las instalaciones comerciales del mercado	344
2.4. Las instalaciones del mercado	347
3. Breves consideraciones en torno a las diferencias entre el mercado municipal de abastos y las <i>ferias y mercados</i> tradicionales	349

CAPÍTULO VI.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TITULAR DEL SERVICIO DE MERCADO MINORISTA.

LA INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO EN EL SERVICIO DE ABASTOS	357
1. La Administración municipal como titular del servicio de abastos. Clasificación de los modos de intervención municipal	357
2. El ejercicio de potestades encuadrables en títulos materiales distintos del servicio de abastos	359
2.1. La defensa de consumidores y usuarios	359
2.2. La inspección sanitaria de los mercados de abastos	363
2.3. La inspección de los instrumentos de pesar y medir	365
3. La gestión directa del servicio municipal de mercado. La administración municipal del mercado	368
4. El ejercicio de potestades derivadas de la competencia municipal sobre el servicio de abastos	370
4.1. La decisión sobre la instalación del servicio	371
4.2. La regulación de la actividad de interés general. Determinación del modo en que ha de ejercerse la actividad comercial	372
4.3. Organización del centro municipal de abastos	374
4.4. Decisión sobre la gestión del mercado	375

4.5. Determinación de los artículos objeto de los intercambios comerciales	375
4.6. La adjudicación de los puestos, la autorización de modificaciones en la titularidad y su recuperación	375
4.7. Adopción de decisiones sobre la realización de obras en el mercado	376
4.8. Adopción de acuerdos sobre el traslado de los centros de abastos	377
4.9. Potestades económicas	377
4.10. Aprobación del reglamento interior del mercado	378
4.11. Participación en órganos consultivos del mercado	378
4.12. Ejercicio de la potestad sancionadora	378
4.12.1. Consideraciones previas	378
4.12.1.1. Hechos constitutivos de falta	381
4.12.1.2. Las infracciones específicas del régimen sancionador del mercado y el bien jurídico protegido por ellas	384
4.12.1.2.1. La reiteración en la tipificación de conductas	384
4.12.1.2.2. Las infracciones específicas del régimen sancionador del mercado	386
4.12.1.3. Las sanciones previstas en el régimen del servicio de mercado	388
4.12.1.3.1. Las sanciones de tipo personal y la responsabilidad disociada de la autoría	389
4.12.1.3.2. La compatibilidad entre las sanciones previstas y la defensa del bien jurídico protegido por la infracción tipificada	390
4.12.2. El alcance de la potestad sancionadora del municipio. Potestad normativa y potestad de ejecución	391
4.12.2.1. Las relaciones de sujeción especial	393
4.12.2.2. El principio de autonomía local	396
4.12.2.2.1. Reserva legal del criterio mínimo de antijuricidad a partir del cual la ordenanza local puede tipificar infracciones	398
a) La llegada del título XI de la Ley de Bases de Régimen Local y la confirmación de la cobertura legal de la antijuricidad de las lesiones en bienes y servicios locales	400
4.12.2.2.2. Reserva legal de las modalidades sancionadoras que puede establecer la ordenanza local	403
4.12.2.3. Reflexión final y defensa de la potestad normativa sancionadora local	405
5. Precisiones sobre la actividad comercial de la Entidad local en el mercado	408
6. La incidencia de la acción municipal en la libre competencia. Las relaciones de competencia propiciadas por el mercado	411
6.1. Relaciones externas	414

6.1.1. La decisión de instalar el servicio	414
6.1.2. La protección de la actividad comercial del mercado	416
6.1.2.1. Las limitaciones a las ventas no sedentarias	422
6.1.2.2. Ordenación urbanística	424
6.1.3. Los incentivos a la actividad comercial del mercado	427
6.2. Relaciones internas	428
6.2.1. La limitación en la titularidad del número de puestos	429
6.2.2. Las tiendas exteriores	431
7. El legislador sectorial competente para delimitar la acción municipal en materia de mercados minoristas de abastos. Régimen de distribución de competencias en torno al servicio municipal	434
7.1. Las competencias sobre régimen local	434
7.2. El dominio público como título de competencia	435
7.3. Las obras públicas como título competencial	436
7.4. El mercado como medida de abastos y el encuadramiento de los abastos en el título material comercio interior	438
BIBLIOGRAFÍA CITADA	449