



**madrid**

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

**FORMULADA:** DISTRITO DE VILLAVERDE

**FECHA:** 6 de mayo de 2005

**ASUNTO:** Mercado Medieval

---

**TEXTO DE LA CONSULTA:**

Por el Secretario del Distrito de Villaverde, estando próxima la celebración del Mercado Medieval, se solicita se informe por los Servicios de Asuntos Jurídicos y Organización, y en su caso del actual de Cultura, Educación y Servicios al Ciudadano sobre otras modalidades de organización y gestión además de las dos mencionadas en la Instrucción 1/2002 de 6 de Mayo de la Primera Teniente de Alcalde, sobre la organización de ferias navideñas o similares en las JMD, aplicable a estos supuestos, proponiéndose una nueva posibilidad de conformidad con el artículo 91.4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. A dicha consulta se adjunta otra de fecha 6 de Octubre de 2004 en los mismos términos, que sin embargo no había tenido entrada en el Servicio de Asuntos Jurídicos y Organización, así como el informe emitido por el Servicio de Sanidad y Consumo de 6 de Octubre de 2004 en contestación a la misma.

**INFORME:**

Vista la consulta formulada por el Secretario del Distrito de Villaverde, se informa lo siguiente:

El Distrito de Villaverde, atendiendo a la Instrucción mencionada de fecha 6 de mayo de 2002 ha optado por la gestión directa del Mercado Medieval que se celebra en su Distrito, y en consecuencia por la Junta Municipal de Distrito en la sesión plenaria del mes de Mayo de 2004 se procedió a modificar la relación de recintos feriales y a aprobar los correspondientes Pliegos de Condiciones. Tal forma de gestión supone la adjudicación mediante sorteo de los distintos situados previa cumplimentación de la documentación exigida y abono de la tasa correspondiente y, contratación al amparo del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del proyecto de animación sociocultural que se desarrollará paralelo al Mercado Medieval.

Junto a esta modalidad de gestión directa la citada instrucción contemplaba la posibilidad de gestión indirecta del recinto ferial promoviendo al efecto una licitación pública por concurso, en la que figurará como criterio de adjudicación la presentación de un mayor número de proyectos de animación sociocultural.



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

Frente a estas dos modalidades de gestión de este tipo de acontecimientos, el Distrito propone, al amparo de la previsión establecida en el artículo 91.4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, que sea el contrato por el que se formalice la animación sociocultural el que ya contemple la autorización de la ocupación de los bienes de dominio público municipal de uso general para situados de venta y quioscos de consumo de bebidas y comidas, previamente determinados dichos emplazamientos en la relación de recintos de festejos populares y ferias que apruebe la Junta Municipal del Distrito.

El problema con el que se encuentra verdaderamente el Distrito es la imposibilidad de utilizar la licitación prevista en la mencionada instrucción dado que únicamente se contempla como régimen económico de la autorización para la gestión del recinto ferial el canon que el adjudicatario debe abonar al Ayuntamiento como contraprestación, sin perjuicio de que, al igual que contempla la Ordenanza Reguladora de la Gestión de Recintos de Ferias y Festejos Populares de las Juntas Municipales de Distrito, pueda valorarse como parte del canon, o incluso en su totalidad, las aportaciones en especie que se pretendan ( Actuaciones musicales, espectáculos...). Si, como ocurre en la realidad, finalmente no hay un equilibrio económico entre lo que el adjudicatario percibe, que se concreta exclusivamente en los precios obtenidos de los distintos situados, ya que el resto del proyecto de animación sociocultural que se desarrolla paralelo al mercado tiene carácter gratuito para el público, y el gasto que le supone, en el que se incluye el canon que debe abonar y el coste de la organización y desarrollo de esa animación sociocultural, la licitación se hace inviable por el resultado previsible de falta de proposiciones.

Vista la situación planteada procede hacer las siguientes consideraciones :

La mencionada instrucción partía fundamentalmente del uso que se hace de terrenos de dominio público para un uso especial, sometido como tal a autorización conforme estipula el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Las circunstancias específicas relativas a la rentabilidad que para los posibles licitadores representan estas autorizaciones y que en definitiva es de lo que depende que la organización de tales actividades por el Distrito tenga éxito si utilizan la vía de la gestión indirecta, las conoce directamente el propio Distrito y seguramente no serán idénticas en todos ellos. En este caso y tal y como nos comunica el Distrito el precio que se paga por los situados, y que constituiría finalmente la retribución del adjudicatario, es muy inferior al precio que obtendría el mismo adjudicatario por la contratación de la animación sociocultural si se opta por el sistema de gestión directa. A

---

<sup>1</sup> **Art. 91.4 de la LPAP:** “Las autorizaciones y concesiones que habiliten para una ocupación de bienes de dominio público que sea necesaria para la ejecución de un contrato administrativo deberán ser otorgadas por la Administración que sea su titular, y se considerarán accesorias de aquél. Estas autorizaciones y concesiones estarán vinculadas a dicho contrato a efectos de otorgamiento, duración y vigencia y transmisibilidad, sin perjuicio de la aprobación e informes a que se refieren los apartados anteriores de este artículo. No será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público.”



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

esto se une el hecho de que al no existir un específico vendedor de Mercado Medieval, la adjudicación final de los situados depende de que sea la empresa que organice las actividades de animación la que busque a los posibles vendedores y les anime a solicitar los situados, por lo que sería mucho más fácil que directamente se contemplara en el contrato la instalación y ubicación de un número determinado de puestos para la venta de productos relacionados con la actividad de mercado medieval.

De lo anterior se deduce que uno de los elementos fundamentales de la gestión que se propone es el pago por la Administración del proyecto de animación sociocultural . En este sentido la Junta Consultiva de Contratación, en su informe 47/99 de 21 Diciembre, especifica:

*“La determinación de la naturaleza jurídica o tipo de los contratos administrativos, como de los contratos en general, ha de realizarse partiendo de su objeto concreto y **del contenido de las prestaciones de las partes** y, en el presente caso, dado que la obligación principal de la Administración consiste en pagar el precio del contrato, de las prestaciones a que se obliga el contratista.”*

*“Resulta evidente, en el presente caso, que no existe ninguna Ley que declare el contrato relativo a la organización y realización de cursos de idioma en el extranjero para alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura contrato administrativo especial, pero también lo es que concurren la otras dos características que permiten tal calificación, pues el tipo de contrato que venimos examinando resulta vinculado al giro o tráfico específico del Ministerio de Educación y Cultura y satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia del citado Ministerio, por lo que no existe dificultad alguna para la calificación del contrato como administrativo especial. Tal conclusión viene confirmada, además, por **el carácter heterogéneo de las prestaciones del contratista que constituye su objeto**. De las distintas cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la adjudicación del contrato resulta que el mismo supone para el contratista las obligaciones de realizar por sí o a través de empresas el transporte de los alumnos, cumpliendo la normativa vigente en materia de transportes; organizar los cursos eligiendo los Centros y estableciendo el contenido pedagógico; aportar el equipo y medios necesarios para la ejecución del contrato, contratando el personal necesario para atender a sus obligaciones, entre éste, un número determinado de monitores y uno de ellos, para cada ciudad, para la asistencia permanente bilingüe las 24 de horas del día; organizar actividades deportivas dos tardes a la semana, dos excursiones de medio día y una de día completo y desarrollar actividades culturales; atender las posibles necesidades especiales de alumnos que presenten alguna discapacidad física y sensorial, y, finalmente, suscribir una póliza de seguros con una compañía del ramo, a favor de todos los alumnos participantes, que cubra las contingencias que se detallan en la cláusula quinta del pliego de prescripciones técnicas ”*



madrid

AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL  
Dirección General de Coordinación Territorial  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

Igualmente en su informe 5/96 de 7 de Marzo en respuesta al "Carácter de los contratos para la prestación de servicios o actividades susceptibles de explotación económica que se consideran de interés y necesarias para los miembros de la comunidad universitaria", en referencia a servicios de cafetería y restauración, actividades de librería, actividades de venta de artículos deportivos, actividades de explotación de instalaciones deportivas... reiterando su criterio de considerar que predomina una naturaleza contractual en estos supuestos derivando los mismos a la consideración de contratos administrativos especiales, manifiesta:

*"Aunque en términos generales esta Junta entiende que no puede ser descartada la figura de la concesión demanial, también entiende que, por su propio concepto, debe limitarse a aquellos supuestos en que se produce exclusivamente la cesión del local o del espacio de dominio público para que las instalaciones o construcción que realice el concesionario reviertan, al extinguirse la concesión, a la Administración contratante, pero que no puede aplicarse a supuestos en que, como se indica en el escrito de consulta, las instalaciones o locales demaniales están "habilitados al efecto para la prestación de tales servicios o actividades", pues en estos casos **se trata de algo más que la cesión de un local o espacio de dominio público**, que debe articularse a través de la figura del contrato y no de la concesión demanial."*

Asimismo por la importancia económica de las dos actividades que se llevan a cabo, se deduce que la principal es la contratación de la animación y que podría considerarse accesoria la ubicación de los puestos para la venta de productos. Prima por tanto en este caso la organización como tal de la actividad de un mercado medieval a desarrollar en terrenos de dominio público, por lo que nada impide acudir a la vía de la contratación de **la organización, programación, coordinación y ejecución del Mercado Medieval** del Distrito de Villaverde, para su adjudicación mediante concurso, y en el que se habilitara la necesaria ocupación del dominio público por el número de situados que se especificara al amparo del artículo 91.4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, no siendo necesario expedir las oportunas autorizaciones que se entenderán otorgadas por el propio contrato.

También sería factible contratar únicamente los proyectos de animación sociocultural y acudir a la licitación prevista en la instrucción para la adjudicación de la instalación de los puestos de venta fijando el canon correspondiente (lo que en la práctica ya se realiza en muchos Distritos para la instalación de los aparatos verbeneros y situados y casetas para la organización de las fiestas del Distrito), que sustituirá a la tasa por aprovechamiento especial del dominio público, que estará en relación directa con lo que el adjudicatario perciba finalmente de los vendedores al objeto de mantener su equilibrio económico, y en el que se puede contemplar alguna aportación en especie al margen del servicio de animación que ya se contrata por otro lado.

Todo ello sin perjuicio de que, por la específica rentabilidad que se haya demostrado en otro Distrito derivada de la actividad comercial que se desarrolle en la



**madrid**

**AREA DE COORDINACIÓN TERRITORIAL**  
**Dirección General de Coordinación Territorial**  
Servicio de Coordinación de Asuntos Jurídicos y Organización

feria navideña o mercado que se organice al amparo de la Instrucción mencionada, sea factible incluir vía licitación tanto la actividad de animación paralela y la gestión de los situados porque la retribución que en ese caso obtenga el adjudicatario de los situados sea superior y económicamente beneficiosa frente a los gastos ( entre ellos el canon y coste de las actividades ) que le suponga la organización de tal actividad.

Por último señalar que según nos informa el Servicio de Sanidad y Consumo, el principal problema para la celebración de este tipo de eventos se encuentra en los productos que se ponen a la venta, dado que estos podrán ser únicamente los permitidos en la Ordenanza Reguladora de la Venta Ambulante, no estando permitida la venta de aquellos que no cumplan estas determinaciones.

Madrid, 21 de junio de 2005