

**DICTAMEN 1/2008, SOBRE “LA VALORACIÓN DE INICIAR LA
CONTRATACIÓN DEL ARRENDAMIENTO DE UN LOCAL, SITO EN LA
DENOMINADA MANZANA DEL REVELLÍN, CUYO DESTINO SEA
IMPLANTAR EN EL MISMO EL MERCADO CENTRAL DE ABASTOS QUE
SE UBICA EN EL FOSO DE LA ALMINA”**

Conforme a las funciones atribuidas al Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta en su Reglamento, aprobado por el Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta el 17 de abril de 1996 (B.O.C.CE. núm. 6, de 23 de abril) y según el procedimiento en el mismo establecido, el Pleno del Consejo Económico y Social en la sesión celebrada en el día de hoy, aprueba por mayoría absoluta el siguiente

D I C T A M E N

ANTECEDENTES.-

El pasado día 25 de enero tuvo entrada en el Registro de este Consejo un escrito del Excmo. Sr. Presidente de la Ciudad Autónoma de Ceuta en el que se le solicita al CES que emita su valoración sobre el expediente elaborado para iniciar la contratación del arrendamiento de un local, sito en la denominada Manzana del Revellín, cuyo destino sea implantar en el mismo el Mercado Central de Abastos que se ubica en el foso de la Almina.

La solicitud de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad por acuerdo de la Comisión Permanente, tomado en su reunión del día 28 de enero de 2008.

La documentación detallada en dicho expediente es la que sigue:

- Memoria propuesta.
- Posibilidad de ubicar el Mercado Central en la Manzana del Revellín:
 - 1) Informe de Cuatrecasas
 - 2) Informe de MERCASA
- La opinión del arquitecto director de las obras de la Manzana:
 - 3) Valoración de Don Alvaro Siza
- Necesidad de trasladar el Mercado Central:
 - 4) Consejería de Fomento, Área de Urbanismo: Informe sobre la necesidad y conveniencia de trasladar el Mercado de abastos sito en el foso de la Almina.
 - 5) Consejería de Sanidad y Consumo, Inspección veterinaria: Informe sanitario sobre el estado del Mercado central de abastos.

- 6) Sociedad Municipal PROCESA: Informe sobre la necesidad de reubicar y modernizar el Mercado central de abastos.
- 7) Consejería de Medio Ambiente: Informe sobre aspectos ambientales con incidencia en el Mercado central de abastos.
- Viabilidad legal de la iniciativa:
 - 8) Consejería de Fomento, Área de Urbanismo: Informe sobre la viabilidad legal de implantar el Mercado central de abastos en la parcela denominada Manzana del Revellín, de acuerdo con la normativa vigente.
 - 9) Consejería de Sanidad, Servicio Jurídico: Informe sobre viabilidad legal de ubicar el Mercado central de abastos en un inmueble de titularidad privada y bajo la fórmula de arrendamiento, así como las implicaciones que ello tendría en las vigentes concesiones administrativas.
 - 10) Consejería de Hacienda, Negociado de Contratación: Informe sobre la viabilidad legal de contratar, en régimen de arrendamiento, un local donde se ubicaría el Mercado que actualmente está situado en la Plaza de la Constitución.
- Precio del arrendamiento:
 - 11) VALMESA: Tasación pericial del precio de arrendamiento del local, sito en la Manzana del Revellín, donde se plantea ubicar el Mercado central de abastos.
- Comparación con otras opciones:
 - 12) Consejería de Fomento, Área de Proyectos y Obras: Informe valorativo y análisis sobre posibles ubicaciones para el traslado e implantación del Mercado central de abastos.
 - 13) Estudio financiero y presupuestario acerca de las posibles opciones para el traslado e implantación del Mercado central de abastos.
 - 14) Informe de Cuatrecasas: consideraciones al ejercicio de la facultad expropiatoria.
- Bases para la contratación:
 - 15) Prescripciones técnicas.
- Información complementaria:
 - 16) Opinión de los concesionarios.
 - 17) Ejemplos de mercados singulares.

La Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, reunida el día 7 de febrero, elaboró la propuesta de dictamen.

CONTENIDO.-

1.- El expediente objeto de dictamen trata sobre la conveniencia de instalar el mercado central de abastos en la denominada Manzana del Revellín, en

régimen de alquiler, dada la necesidad técnica de abandonar su localización actual sobre el Foso de la Álmina.

2.- Partiendo de la premisa de la realidad y certeza de los datos contenidos en los informes elaborados al efecto, en la documentación se puede distinguir claramente tres bloques, por un lado los que hacen referencia a la necesidad de abandonar la ubicación actual, por otro los que barajan los diferentes posibles emplazamientos y por último los que detallan la conveniencia de instalar el Mercado Central de Abastos en la Manzana del Revellín.

I.- Las razones que justifican la necesidad de abandonar el lugar donde actualmente se sitúa el Mercado, se contemplan en los informes emitidos por el Negociado de Urbanismo (documento nº 4), la Inspección Veterinaria (documento nº 5), PROCESA (documento nº 6) y la Consejería de Medio Ambiente (documento nº 7), en los cuales se pone de manifiesto que:

- El edificio se encuentra en un estado regular de construcción, con graves deficiencias que pueden afectar la estabilidad estructural de la edificación.
- No cuenta con las condiciones de accesibilidad adecuadas. (*Nota: En este sentido ver el Informe 1/2005 del CES sobre el cumplimiento de las vigentes normas de accesibilidad de la Ciudad Autónoma de Ceuta*).
- En cuanto a la actividad diaria y el desarrollo de sus funciones las dimensiones de los puestos y zonas comunes son insuficientes para atender la ocupación prevista, las instalaciones de carga y descarga no se encuentran bien ubicadas, no disponiendo de espacios específicos destinados a esta función, la distribución en tres plantas de los puntos de venta dificulta la necesaria interrelación y el acceso viario por la rampa situada en la rotonda del Poblado Marinero queda inundado e inutilizado en los días de fuertes lluvias. Por último, la distribución de concesionarios es caótica y fuera de ordenación y su mantenimiento exige de un elevado coste. El formato comercial es obsoleto y carente de espacio suficiente para aparcamientos.
- Desde la perspectiva de la ordenación del territorio, la actual ubicación del Mercado Central resulta problemática, por cuanto impide, en relación con la zona de la Álmina, cualquier esponjamiento de los espacios libres o ampliación de viales para mejorar las condiciones de tráfico rodado y peatonal.
- La mencionada ubicación impide asimismo la puesta en valor de los elementos fortificados del foso de la Álmina, cuyas murallas están declaradas Bienes de Interés Cultural y forman parte importantísima del patrimonio histórico y cultural de Ceuta.
- Según la valoración de la Inspección Sanitaria, tanto las zonas y servicios comunes como los puntos de venta, merecen una calificación deficiente, lo que, junto a otras carencias, incide negativamente en los aspectos ambientales.

II.- Para valorar las posibles ubicaciones del Mercado, una vez abandonada su localización actual, se cuenta con en el informe emitido por el Área de Proyectos y Obras de la Consejería de Fomento (documento nº 12), donde se manejan los siguientes terrenos sobre la base de criterios urbanísticos, plazos de entrega y los costes:

- La plaza Rafael Gibert. Cuenta con viabilidad desde todos los puntos de vista excepto la agilidad temporal (59 meses) y la incertidumbre de ejecución, dada la necesidad de tener que llevar a cabo una expropiación forzosa con al menos 31 propiedades.
- El solar donde actualmente se encuentra el edificio Ceuta Center. No cuenta con superficies mínimas para ubicar un mercado con las características exigidas y óptimas según estudio de MERCASA.
- La calle Alcalde Victori Goñalons. No cuenta con superficies mínimas para ubicar un mercado con las características exigidas y óptimas según estudio de MERCASA.
- La Manzana del Revellín. Reúne todos los requisitos contemplados para la opción de la Plaza Rafael Gilbert, pero con las ventajas de mayor superficie construida, menos plazos de negociación (una sola propiedad) y una edificación prácticamente terminada y en bruto.

III.- La decisión final de elegir la Manzana del Revellín como sede del Mercado Central de Abastos se apoya en el estudio de MERCASA (documento nº 2), la Valoración de Don Álvaro Siza (documento nº 3), la tasación pericial de Valmesa (documento nº 11), el informe anteriormente citado del Área de Proyectos y Obras de la Consejería de Fomento (documento nº 12), el análisis económico emitido por tres economistas de la Ciudad (documento nº 13), la opinión de la Asociación de Concesionarios del Mercado Central de Ceuta (documento nº 16) y un informe de Procesa sobre mercados singulares (documento nº 17).

- Los informes técnicos comerciales, sanitarios, etc referentes a la idoneidad de instalar el mercado en la Manzana avalan dicha opción, siempre y cuando se realicen los ajustes y proyectos correspondientes.
- Los informes económicos-presupuestarios evalúan las distintas opciones (arrendamiento, expropiación y construcción) siendo la más ventajosa desde el punto de vista financiero-presupuestario y no patrimonial el alquiler, contemplando un horizonte temporal de 10 años. Así mismo el traslado a un emplazamiento nuevo, diseñado desde su inicio como mercado, reportará ahorros en los gastos de explotación, principalmente en los correspondientes a mantenimiento.
- Por último la valoración tanto del Arquitecto como de los futuros concesionarios interiores es positiva.

IV.- Un tratamiento aparte merece la viabilidad legal del proyecto. Se apoya dicha condición en los documentos; uno y catorce emitidos por Cuatrecasas, el ocho de Urbanismo, el nueve Mercados y el diez de

Contratación, haciendo todos ellos manifiesto de la legalidad del proyecto, planteando sólo una incógnita a la posibilidad de la expropiación.

CONSIDERACIONES.-

A la vista de los datos contenidos en la documentación obrante en el expediente que nos ha sido remitido, el CES se pronunciará exclusivamente sobre la propuesta de alquilar un local, sito en la denominada Manzana del Revellín, cuyo destino sea implantar en el mismo el Mercado Central de Abastos que se localiza en el foso de la Almina, poniendo de manifiesto tres cuestiones básicas:

1. El Consejo Económico y Social considera que, sobre la base de los informes técnicos del expediente, el actual Mercado Central de Abastos se ubica sobre un edificio singular, que presenta condicionantes y carencias tales como: plazas aparcamientos, accesibilidad y zonas independientes de almacenamiento y manipulación de productos, lo que impiden el desarrollo óptimo de la actividad comercial. Si bien la situación sanitaria reflejada en los respectivos informes no debería condicionar la conveniencia o no del cambio de ubicación, puesto que no guarda relación con el estado del edificio y sus posibilidades de uso comercial.
2. El CES considera que el local propuesto situado en la Manzana del Revellín no es el sitio más idóneo porque no está a pie de calle, presenta dificultades para la carga y descarga de mercancías y residuos y su almacenamiento y manipulación. Sin embargo, de las alternativas que se plantean en el citado expediente, entendemos que es la más adecuada por disponer de espacio suficiente para albergar la sala de venta en una sola planta y disponer de unas 200 plazas de aparcamientos, así como acceso directo desde calle Padilla y Paseo del Revellín.
3. El Consejo entiende que la fórmula del alquiler planteada por la Ciudad no es la más adecuada considerando que el objetivo último debe ser la adquisición de la propiedad.

RECOMENDACIONES.-

1. El CES recomienda que se arbitren las medidas oportunas para atender a los concesionarios y demás empresarios, cuyos locales se encuentran en el

propio edificio del Mercado de la Almina, de manera que no se vean perjudicadas sus actividades comerciales y empresariales por el traslado del mercado.

2. El Consejo entiende que la solución más favorable para los intereses generales es la adquisición de la propiedad, mediante la expropiación o compra del establecimiento. Cualquier fórmula de alquiler debe tener como objetivo último la adquisición de la propiedad.
3. Se recomienda se preste especial atención a la solución de los sistemas de carga y descarga de mercancías y residuos de manera que no perjudiquen el bienestar de los vecinos, el tráfico rodado, el estado de limpieza del conjunto y satisfaga las necesidades del propio mercado.
4. Que se le de participación en la toma de decisiones a las organizaciones empresariales en lo referente a la planificación y sistemas de organización del mercado, al objeto de que éste contribuya definitivamente a la reactivación comercial de la zona centro.

CONCLUSIÓN.-

Por consiguiente, a la vista de lo expuesto, este Consejo considera que la decisión sometida a dictamen de este órgano consultivo por parte del Gobierno de la Ciudad, debe tomarse atendiendo a las consideraciones y recomendaciones contenidas en el presente documento.

Ceuta, 19 de febrero de 2008

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA
GENERAL

Basilio Fernández López

María Dolores Pastilla Gómez

VOTO PARTICULAR.-

Los consejeros del grupo primero, adscritos a CC. OO., D. José Antonio Alarcón Caballero, D. José Antonio Saíz Castañeda y D. Manuel Calleja Salado, en aplicación del artículo 45 del Reglamento del CES de Ceuta, presentan el siguiente voto particular:

“

1. Sobre la conveniencia de demoler el actual mercado. El actual mercado goza de un elevado prestigio entre la población. Los usuarios lo consideran amplio, cómodo, bien comunicado, de fácil acceso y muy operativo por sus accesos y movilidad interior.
Es una obra relativamente reciente y las deficiencias detectadas por los técnicos obedecen más a una mala política de conservación y entretenimiento que a problemas estructurales.
No se puede aceptar, desde el punto de vista de la rentabilidad social de las inversiones públicas, que se destinen aproximadamente 30 millones de euros (entre demolición, compra/alquiler, construcción, equipamiento, etc) a construir un equipamiento que ya existe y presta sus funciones dignamente, en lugar de dedicar esos recursos a otras de las muchas carencias de equipamiento que tiene la ciudad.
2. Política de mercados. Atendiendo a un orden racional de prioridades, no parece tener sentido que se decida construir un nuevo mercado central y se mantenga en estado de absoluto abandono el mercado de la barriada San José. Este es un mercado de gran importancia, que atiende a gran volumen de población (más del 80% de la población vive en el campo exterior) y que no reúne los requisitos mínimos de calidad (sería conveniente un informe sobre este equipamiento). Parece lógico que la política de inversiones en materia de mercados tuviera un mayor grado de planificación y jerarquización, atendiendo prioritariamente a las necesidades más acuciantes.
3. Sobre las posibles ubicaciones del nuevo mercado central. a) Los informes obrantes en la Ciudad Autónoma (con anterioridad a conocerse la sentencia sobre la Manzana del Rebellín) aconsejaban construir el mercado en la Plaza Vieja (donde históricamente había estado ubicado). El cambio de decisión obedece a la necesidad de “resolver un problema” sobrevenido más que a una decisión planificada y estudiada de buscar un emplazamiento idóneo. b) Por otro lado, y teniendo en cuenta la posibilidad de otros lugares alternativos (ya existe una oferta presentada en la Ciudad Autónoma para la ubicación en el Pasaje Fernández) la Ciudad Autónoma tendría la obligación de convocar un concurso público. Entendemos que no sería legal la adjudicación directa.
4. Sobre cuestiones técnicas y operativas. El informe de MERCASA plantea una serie de inconvenientes que, de hecho, hacen inviable la propuesta de ubicación del mercado en la Manzana del Revellín tal y como está concebida la obra en concreto y el proyecto en su conjunto. En concreto, dice textualmente: “el acceso tal y como se propone en la actualidad no es viable”, “la superficie prevista para la Sala de Mercado es demasiado irregular, circunstancia que provoca un deficiente aprovechamiento de la superficie propuesta e impide implementar una sala suficientemente

homogénea” y “el acceso al área de carga y descarga no es viable tal y como se plantea en la actualidad”.

MERCASA, no obstante dice que “sí se puede” para lo que es preciso resolver los problemas planteados. Se trata obviamente de una respuesta “a demanda”. Evidentemente, modificando los proyectos convenientemente cualquier espacio es susceptible de albergar un mercado. Lo único que MERCASA plantea como favorable es que el lugar es céntrico. Pero sería necesario remodelar una obra que no fue concebida como mercado, con los innumerables inconvenientes que ello plantea. Además es preciso señalar que una de las modificaciones supone habilitar la entrada al complejo por el paseo del Revellín esquina Padilla (lugar más emblemático del complejo) para carga y descarga.

5. Incompatibilidad de usos. a) La Manzana del Revellín, según establece el PGOU (y ratifica la sentencia) debe dedicarse a equipamiento cultural. La compatibilidad pretendida es de dudosa legalidad. Tan es así que el informe en que se apoya habla de hacerlo en dos etapas. Una primera compatibilizando el uso dotacional en todas sus modalidades, y otra posterior concretándolo en el mercado. ¿Por qué no directamente? Porque, evidentemente existen muy serias dudas legales de esta compatibilidad. b) Existe una evidente incompatibilidad moral. Ceuta lleva muchos años esperando su “gran zona cultural”. Es un equipamiento muy demandado y enormemente deficitario tal y como ponen de manifiesto los propios informes del avance de revisión del PGOU. El conservatorio no tiene local, el teatro se ensaya en un local de las AA.VV., las asociaciones y entidades culturales están todas en precario y de prestado, etc. Por otro lado, existe una evidente y flagrante contradicción entre la expresión artística y cultural y la venta de productos de alimentación. El sentido de la aprobación unánime inicial de la obra por el pleno de la Ciudad Autónoma fue el dotar a la ciudad de una infraestructura cultural y una gran plaza que las irregularidades posteriores puestas de manifiesto por la sentencia frustraron.
6. Sobre el precio del alquiler / compra de la Manzana del Revellín. Los cálculos que constan en el informe para valorar tanto la compra como el alquiler se han realizado considerando el “uso comercial” del edificio. Pero esto supone desacatar la sentencia del TSJA y el propio acuerdo plenario reciente que dice que en esa parcela sólo puede aplicarse un 10% de uso comercial. En consecuencia la valoración del edificio, en cualquier modalidad, debe hacerse considerándolo como “uso dotacional”. Lo contrario podría suponer un delito de prevaricación y/o malversación de fondos públicos.
7. Efectos sobre los concesionarios. Los actuales concesionarios del mercado se enfrentan a los siguientes problemas no suficientemente aclarados y/o con serios problemas de legalidad: No tienen cabida todos en las nuevas instalaciones. No se han especificado criterios para las posibles rescisiones;

Según consta en el informe jurídico que obra en el expediente, los puestos deberían salir a concurso público con el consiguiente riesgo de perder el puesto; La gratuidad comprometida por el Presidente verbalmente no está avalada jurídicamente; La gratuidad de los equipamientos, así mismo comprometida por el Presidente, no cuenta con aval jurídico.

8. Efectos sobre las empresas ubicadas en el exterior del mercado. En la actualidad existen 26 empresas ubicadas en los exteriores del mercado. Ni en el expediente, ni en las declaraciones públicas se ha explicado la solución que se pretende para estas empresas (y sus correspondientes trabajadores). Su futuro es absolutamente incierto. No existen muchas posibilidades de buscar alternativas que no perjudiquen gravemente los intereses de este colectivo.

Conclusión

Por consiguiente, la operación de demolición del mercado central actual y su traslado a la nueva edificación de la Manzana del Revellín ofrece serias dudas de oportunidad política, presenta aspectos de muy dudosa legalidad, requiere de una costosa adaptación de la edificación, complicada y que quiebra su concepto funcional al ser inviables sus condiciones actuales; es ineficiente desde el punto de vista económico, conflictiva desde el punto de vista social (cerca de seis mil firmas recogidas contra el proyecto por la Plataforma constituida al efecto lo avalan), genera inseguridad en los actuales adjudicatarios y empresarios de los establecimientos del exterior, vulnera el mandato del PGOU que define con claridad un uso cultural para aquella parcela, arruinando las aspiraciones de los ceutíes de disponer de un complejo cultural digno y del propio acuerdo plenario original que dio inicio a las obras. Por todo ello el Consejo considera que la decisión sometida a dictamen de este órgano consultivo por parte del Gobierno de la Ciudad debe ser informada negativamente, recomendando el mantenimiento del uso cultural del complejo Manzana del Revellín.”