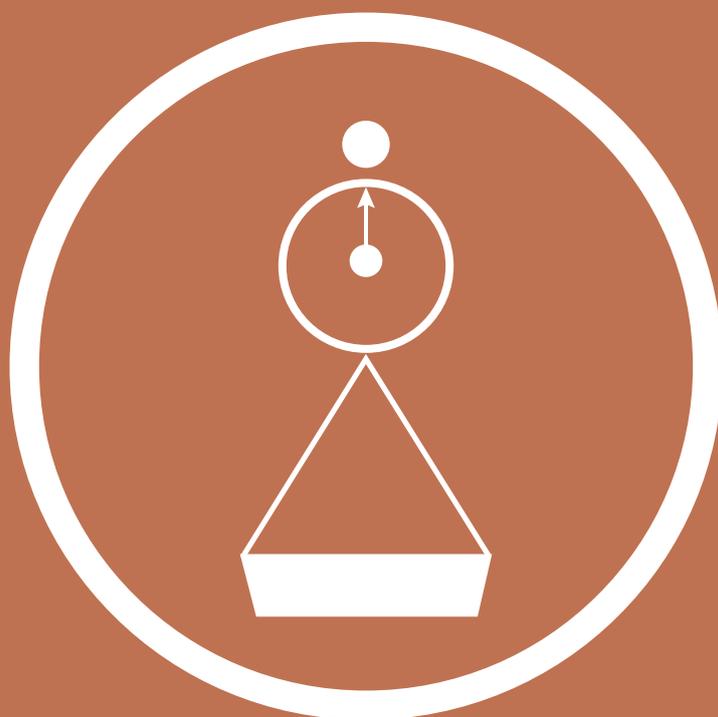


Trabajando por la Competencia



Informe sobre la competencia en el servicio
de mercados centrales mayoristas de
abastecimiento de productos alimentarios
perecederos en destino

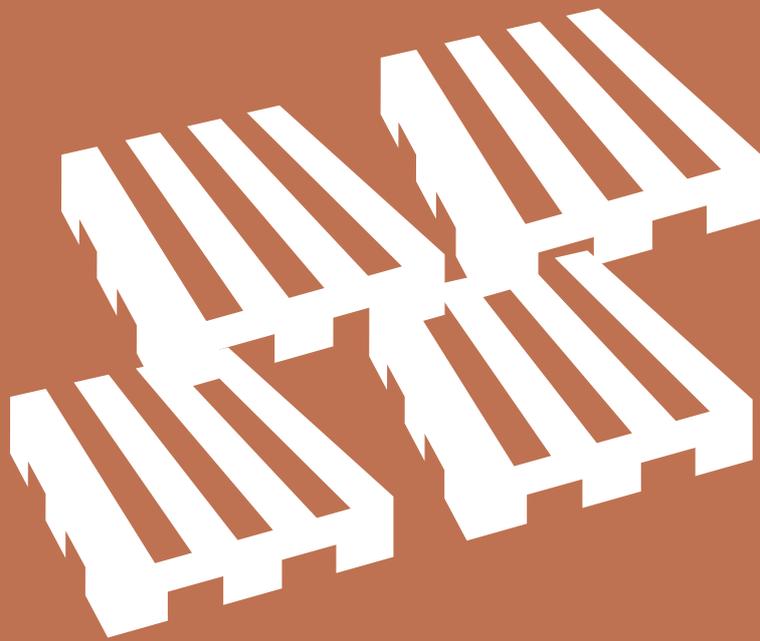


Informe sobre
la competencia
en el servicio de
mercados centrales
mayoristas de
abastecimiento
de productos
alimentarios
perecederos en
destino

Índice

Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	8
2. Caracterización jurídico-económica de la distribución mayorista de productos alimentarios a través de las Mercas	12
2.1 Marco regulatorio de la actividad de mercados centrales en España	13
2.1.1 Los canales de distribución mayorista de productos perecederos	13
2.1.2 La reserva legal de la actividad de mercados centrales en España	14
2.1.3 Organización y funcionamiento interno de las Mercas	16
2.2 Los canales de distribución mayorista de productos perecederos	20
2.2.1 El canal tradicional	24
2.2.2 El canal libreservicio mayorista (establecimientos <i>cash & carry</i>)	27
2.2.3 El canal de las plataformas de distribución	28
2.3 La distribución de alimentos perecederos en los mercados centrales de abastecimiento	30
2.3.1 Caracterización general	30
2.3.2 La Red de Mercas de Mercasa	33
2.3.3 La oferta en las Mercas	40
2.3.4 La demanda de las Mercas	41
2.3.5 El área geográfica de influencia de las Mercas	43
3. Distorsiones de la competencia en la actividad de las Mercas	50
3.1 Los Reglamentos internos de funcionamiento de las Mercas	52
3.1.1 Restricciones de acceso a la Merca	52
3.1.2 Cláusulas que pueden facilitar la coordinación anticompetitiva entre vendedores o compradores de la Merca	64
3.1.3 Cláusulas que pueden suponer un aprovechamiento por la empresa gestora de la Merca de su posición respecto a los operadores	69
3.2 El modelo de provisión y prestación del servicio de mercados centrales	74
3.2.1 La reserva de actividad del servicio de mercados centrales	74
3.2.2 La gestión centralizada o descentralizada de los mercados centrales	77
3.2.3 La gestión directa o indirecta de los mercados centrales	79
4. Conclusiones	84
5. Recomendaciones	88
Bibliografía	90

Resumen ejecutivo



El presente estudio analiza la distribución de productos alimentarios perecederos a través de la red de mercados mayoristas (las Mercas). Los mercados mayoristas son centros de contratación al por mayor que están localizados en los grandes núcleos urbanos, en los que se reciben los productos agrícolas, ganaderos y del mar desde los centros de contratación en origen.

Frente a la importante transformación que el sistema comercial español ha experimentado en los últimos años, la configuración actual del modelo de comercialización de productos frescos a través de mercados centrales se remonta a los años sesenta. Parece oportuno verificar que el funcionamiento de las Mercas y el modelo vigente de prestación del servicio público de mercados centrales resulten racionales y justificados en el contexto actual y analizar su impacto sobre el desarrollo de la competencia.

En este sentido, determinadas Resoluciones del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), ahora CNC, han sancionado en el pasado conductas relativas a la actividad de las Mercas, y han constatado también otras distorsiones de la competencia derivadas de la regulación interna de las Mercas.

El presente estudio pone de manifiesto dos grupos de problemas relacionados con la organización del servicio de mercados mayoristas y realiza recomendaciones para paliarlos.

Primero, los reglamentos que regulan el régimen interno de funcionamiento de las Mercas analizadas, que son aprobados por los respectivos Ayuntamientos, contienen numerosas cláusulas que pueden tener efectos distorsionadores de la competencia.

- Cláusulas que dificultan el acceso a las Mercas a nuevos asentadores, protegiendo innecesariamente de esta forma la posición de los mayoristas ya instalados (exigencia de determinados requisitos de acceso, duración de las autorizaciones o restricciones a los traspasos).
- Cláusulas que limitan la intensidad de la competencia entre los operadores que acuden a la Merca (compradores o vendedores) y favorecen que pueda producirse una coordinación anticompetitiva (obligación de canalizar los pagos a través de la Merca, deber de facilitar información a la empresa mixta u obligación de pago al contado, entre otras).
- Finalmente, cláusulas que establecen la obligación de suscribir determinados servicios con la Merca, que restan eficiencia al mercado en detrimento del bienestar de los consumidores (evisceración de pescados, repeso de mercancías o intermediación de la Merca en los pagos).

Segundo, el modelo de organización y gestión de las Mercas en España debe revisarse para verificar su conveniencia en el momento actual, por los motivos que se señalan a continuación.

Por un lado, la reserva de actividad de mercados centrales para las entidades municipales ha perdido gran parte de su razón de ser, en la medida en que han aparecido nuevos canales y nuevas formas comerciales no reservadas al sector público y que no comprometen los objetivos de calidad, seguridad

Parece oportuno verificar que el funcionamiento de las Mercas y el modelo vigente de prestación del servicio público de mercados centrales resulten racionales y justificados en el contexto actual y analizar su impacto sobre el desarrollo de la competencia

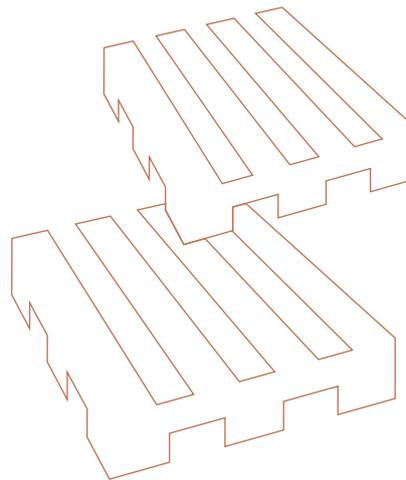
y trazabilidad alimentaria, y parece pues una barrera innecesaria al comercio mayorista.

Por otro lado, la forma de gestionar la Red de Mercas, que agrupa los principales mercados centrales de abastecimiento en destino de productos perecederos en España, centralizada en torno a Mercasa, es heredera de las condiciones imperantes en los años sesenta del siglo pasado, cuando fue necesario el impulso público para su creación, y podría no ser la forma más eficiente de gestión a día de hoy.

- El modelo de explotación centralizada puede generar eficiencias derivadas de la coordinación de las actividades y estrategias de las Mercas y de la estabilidad en la gestión, pero desincentiva la competencia entre las Mercas que pertenecen a la Red de Mercasa, lo que, dada su importancia y su incidencia sobre determinados tipos de oferentes y demandantes, debilita la competencia entre mayoristas en destino (competencia *en* el mercado) y puede tener efectos negativos sobre los eslabones siguientes de la cadena y los consumidores finales.
- Asimismo, se está perpetuando el mantenimiento de la atribución directa de la gestión de las Mercas a las sociedades públicas de capital mixto entre los Ayuntamientos y Mercasa, de modo que no se permite la competencia entre empresas por hacerse con la gestión de las Mercas (competencia *por* el mercado). Así se otorga una protección a la posición de las sociedades gestoras de las Mercas que no incentiva la adopción de mecanismos de gestión que supongan un ahorro de costes, la innovación en la oferta de servicios, en la especialización comercial, en el transporte o en el almacenamiento y la eficiencia en la prestación de los servicios de la Merca.

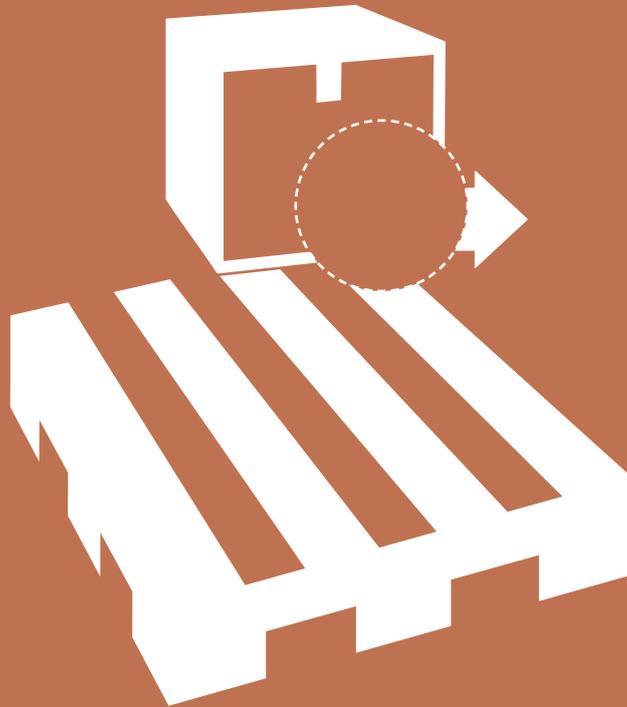
Por todo lo anterior, la CNC realiza tres recomendaciones dirigidas a mejorar la competencia y la eficiencia en la comercialización en destino de productos alimentarios perecederos:

- Revisar los Reglamentos internos de funcionamiento de las Mercas y cualesquiera otras normas municipales relacionadas con éstas, para evitar la existencia de normas de regulación que obstaculicen la competencia y no respondan a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.
- Suprimir la reserva legal de actividad de mercados centrales prevista en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la medida en que no se considera que exista en la actualidad una justificación suficiente para el mantenimiento de dicha reserva.
- Incrementar la autonomía de gestión de las Mercas pertenecientes a la Red de Mercas de Mercasa, a fin de impulsar una mayor competencia entre las Mercas.



1.

Introducción



1

Introducción

El presente estudio tiene por objeto analizar la competencia en la comercialización en destino de los productos alimentarios de tipo perecedero, realizada a través de las Unidades Alimentarias de los mercados centrales de abastecimiento (las Mercas).

Las Unidades Alimentarias son mercados mayoristas de productos perecederos (frutas y hortalizas, pescados y mariscos y carnes), ubicados en las proximidades de los puntos de distribución minorista y de consumo. En España hay algo menos de 40 instituciones de esta clase, si bien las más importantes por su tamaño y capacidad de influencia se integran en la Red de Mercas de Mercasa¹. Por esta razón el informe se centra principalmente en las 23 Mercas agrupadas en torno a Mercasa.

Tradicionalmente, el canal de los mercados mayoristas era el canal principal de abastecimiento en destino de productos perecederos a los centros de consumo. Sin embargo, este canal ha perdido importancia relativa en los últimos años debido a la pérdida de peso de la distribución tradicional en el conjunto de la distribución minorista y a la independencia que la distribución moderna ha adquirido respecto del canal Merca, suministrándose de forma independiente en origen o a través de plataformas de distribución². No obstante, a día de hoy la Red de Mercas canaliza todavía aproximadamente entre el 55% y el 60% de las frutas y hortalizas que se consumen en España, el 50% de las patatas, el 53% de los pescados y mariscos y el 20% de las carnes frescas, porcentajes que aumentan significativamente en las zonas geográficas de influencia de la Red de Mercas³.

De acuerdo con los datos del Informe Anual de Mercasa 2011⁴, la actividad comercial mayorista en las 23 Unidades Alimentarias de la Red de Mercas alcanzó en 2011 un valor total cercano a los 10.000 millones de euros, correspondientes a un volumen de comercialización de 6 millones de toneladas de alimentos perecederos. En términos de empleo, el volumen que genera la actividad que se desarrolla en las Mercas se estima próximo a 27.000 trabajadores entre el personal de las Mercas y el de las empresas mayoristas y de servicios ubicadas en sus instalaciones.

1 La Red de Mercas de Mercasa integra a los principales mercados centrales de abastecimiento de España. Fuera de esta Red, salvo Mercaolid, no se ha detectado ninguna otra Unidad Alimentaria de tamaño comparable a las que se agrupan en Mercasa.

2 Casares, J., Fernández, A. y Martínez, E. (2007), "Red de Mercas. Resultados de un estudio sobre competitividad y competencia en el comercio mayorista de alimentos perecederos", en *Distribución y Consumo*, mayo-junio 2007.

3 Los datos que se ofrecen en el informe acerca del peso de las Mercas en la comercialización total se refieren exclusivamente al peso de las Mercas de Mercasa. Pese a haberse solicitado información en este sentido tanto al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente como a Mercasa, no ha sido posible obtener datos desglosados de las Mercas que no están integradas en la Red de Mercas de Mercasa.

4 El tratamiento estadístico de los datos relativos a la actividad comercial en las mercas forma parte del programa de servicio público que presta Mercasa al conjunto de la cadena alimentaria y es, en tal sentido, una herramienta relevante en materia de información y transparencia de mercados.

El propósito del presente Informe es doble. Por un lado, identificar posibles restricciones de la competencia contenidas en la regulación del funcionamiento de las Mercas (...)

Por otro lado, valorar si el modelo vigente de gestión de las Unidades Alimentarias favorece o no la competencia

La actividad y gestión de las Unidades Alimentarias a través de las Mercas, así como la actividad desarrollada por los asentadores que operan en las mismas, han sido objeto de análisis en varias Resoluciones de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en el pasado⁵. En particular, en la Resolución de 7 de octubre de 2002⁶, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC, actual CNC), sancionó a Mercasevilla por un abuso de posición de dominio prohibido por el artículo 6 de la Ley 16/1989, de 17 de junio, de Defensa de la Competencia (actual artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, LDC). Además, en dicha Resolución el TDC constató la existencia de otras restricciones de la competencia derivadas directamente del contenido de su Reglamento de régimen interior que, en ese momento, no consideró procedente sancionar por derivar del ejercicio de potestades conferidas por la ley, pero sí estimó conveniente analizar para, en su caso, proponer al Gobierno los cambios oportunos en la normativa para evitar restricciones sobre la competencia efectiva.

A la vista de los precedentes, el propósito del presente Informe es doble. Por un lado, identificar posibles restricciones de la competencia contenidas en la regulación del funcionamiento de las Mercas en atención a sus efectos sobre el mercado de distribución mayorista en destino de productos perecederos. Por otro lado, valorar si el modelo vigente de gestión de las Unidades Alimentarias favorece o no la competencia.

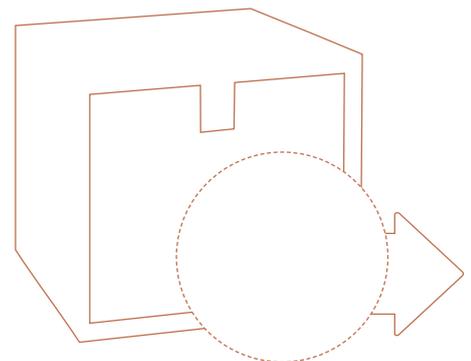
El informe se estructura como sigue. El capítulo 2 describe y caracteriza el mercado de distribución mayorista, con especial atención a la distribución de productos perecederos a través de las Mercas, a la reserva legal de la actividad de mercados y al marco normativo de la actividad de distribución mayorista en destino y del modelo de gestión de dicha actividad a través de entidades mixtas de gestión. El capítulo 3 se centra en las distorsiones de la competencia derivadas de los Reglamentos de funcionamiento interno de las Mercas y el modelo vigente de regulación y organización del servicio de mercados centrales. Finalmente, tras las conclusiones se presenta una serie de recomendaciones dirigidas a mitigar los obstáculos a la competencia identificados a lo largo del análisis realizado.

Para elaborar este Informe, se han mantenido entrevistas con los órganos de las Administraciones Públicas más directamente involucrados en esta materia y se ha requerido información al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Magrama), a Mercasa y a las 23 Mercas integrantes de la Red de Mercas.

⁵ Expte. 340/93 Mercazaragoza; Expte. 378/96 Asentadores de Pescado; Expte. R366/99 Mercamálaga; Expte. R367/99 Mercabilbao; Expte. 516/01 Mercacórdoba; Expte. 525/01 Mercasevilla.

⁶ Expte. 525/01 Mercasevilla.

Este informe ha sido aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en su sesión de 9 de enero de 2013, en ejercicio de las competencias consultivas que le atribuye el artículo 26.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). En dicho precepto se establece el deber de la CNC de promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados mediante actuaciones como promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, realizar propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa y realizar informes sobre situaciones de obstaculización del mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados que resulten de la aplicación de normas legales.



2.

Caracterización
jurídico-económica
de la distribución mayorista
de productos alimentarios
a través de las Mercas



2.1

Marco regulatorio de la actividad de mercados centrales en España

2.1.1 Los canales de distribución mayorista de productos perecederos

El comercio de productos perecederos se regula por el Real Decreto 1882/1978, de 26 de julio, sobre canales de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros para la alimentación⁷. Su artículo 1 dispone que *“las operaciones de comercio al por mayor de productos alimenticios perecederos para el abastecimiento de las poblaciones, se realizará a través de los mercados mayoristas y de los canales alternativos de comercialización en las condiciones establecidas en el presente Real Decreto.”*

Dicho artículo establece, por tanto, una clara distinción entre la comercialización a través de los mercados mayoristas (Unidades Alimentarias de los mercados centrales de abastecimiento o Mercas) y otros canales alternativos, configurando la primera como regla general, en la medida en que, de conformidad con el artículo 2 a) del mismo Real Decreto, sólo los canales alternativos que se explicitan a continuación *“quedan exceptuados de la obligación del paso por los mercados centrales”*:

- Que procediendo de la zona productora estén tipificados en origen o vayan a serlo en destino (artículo 2 a) 1).
- Cuando sean adquiridos por centrales de distribución que cumplan lo establecido en el mencionado Real Decreto para su posterior tipificación y comercialización (artículos 2.a) 2 y 6). El artículo 6 establece unos umbrales mínimos de comercialización para las centrales de distribución⁸.
- Que sean vendidos directamente por los productores o sus asociaciones a los detallistas y a los consumidores o sus asociaciones respectivas (artículo 2. a) 3).
- Que sean adquiridos directamente a productores, Entidades Asociativas Agrarias o pesqueras o mercados en origen, en las zonas de producción, por los consumidores, detallistas o sus asociaciones (art. 2 a) 4).”

El RD 1882/1978 contiene determinados preceptos relativos a la tipificación, envasado y controles de los productos comunes a todos los canales. El resto de disposiciones son todas relativas a los mercados mayoristas, y se explican en los siguientes epígrafes.

⁷ Modificado por el Real Decreto 200/2010, de 26 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1882/1978, de 26 de julio, sobre canales de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros para la alimentación y el Real Decreto 225/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el Registro de empresas de ventas a distancia, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁸ 4.000 toneladas anuales de frutas, hortalizas y patatas, 1.000 toneladas anuales de carnes de vacuno, porcino, ovino y aves, 600 toneladas anuales de pescados. En las Centrales que simultaneen la comercialización de más de un grupo de productos perecederos, el mínimo que deberá cumplir se entenderá reducido a las dos terceras partes de cada una de las cantidades citadas anteriormente. Excepcionalmente y en poblaciones menores de 50.000 habitantes, se podrán considerar Centrales con menor tonelaje.

2.1.2 La reserva legal de la actividad de mercados centrales en España

La actividad de mercados centrales de abastecimiento está reservada a las Corporaciones locales de acuerdo con el art. 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL)⁹.

La reserva de actividad, a diferencia de la intervención simple¹⁰, supone una prohibición a los particulares de ser titulares de empresas en el sector sobre el cual opera la reserva.

En el derecho español, la reserva legal de servicios esenciales afecta a la titularidad, de forma que la utilización o explotación del recurso se puede confiar a otros sujetos jurídicos de acuerdo con las distintas modalidades de gestión previstas en la normativa. Así lo explicitan el artículo 95 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (en adelante, TR)¹¹ y el artículo 13 del Real Decreto 1882/1978¹².

La decisión de la forma concreta de gestión de la actividad reservada corresponde a la Corporación local, si bien en determinados casos debe contar con la aprobación de la Comunidad Autónoma correspondiente. El artículo 85 de la LBRL prevé en sus apartados primero, segundo y tercero los requisitos procedimentales para la efectiva prestación de una actividad económica por la Corporación local, que difieren según la actividad se pretenda ejercer en régimen de libre concurrencia (lo puede decidir el municipio) o en régimen de monopolio (se requiere aprobación de la Comunidad Autónoma)¹³.

La mayoría de las Mercas que pertenecen a la Red de Mercas de Mercasa se crearon bajo el Reglamento de Servicios Locales (en adelante, RS), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (todavía vigente)¹⁴. De acuerdo con los datos recabados de los requerimientos de información realizados, en la

9 El artículo 86.3 LBRL reserva en favor de las entidades locales las siguientes actividades y servicios esenciales: *“abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros”*. Los mataderos desaparecieron de la enumeración del art. 86.3 LBRL mediante Real Decreto Ley de 7 de junio de 1996, así como del artículo 26 de la LBRL, por lo que ya no son servicios obligatorios de los Ayuntamientos.

10 El artículo 128.2 de la Constitución Española permite la intervención simple del sector público en la economía, es decir, como un sujeto más, o la reserva de actividad mediante ley. Respecto a las Corporaciones locales, el artículo 86.1 LBRL se refiere a la actividad económica simple en los siguientes términos: *“las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución”*.

11 Art. 95 TR: *“los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el artículo 86 de la Ley 7/1985, podrán ser gestionados directa o indirectamente”*.

12 Art. 13 RD 1882/1978: *“los mercados mayoristas [...] se regirán cualquiera que sea su modo de gestión, por los criterios del mejor servicio público y equilibrio económico en la explotación”*.

13 Para el inicio de la actividad económica es necesaria la tramitación de un expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida. Si el ejercicio de la actividad económica se realiza en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que será quien determine la forma concreta de gestión del servicio. Si la ejecución de las actividades se realiza en régimen de monopolio, el procedimiento pasa a ser bifásico al exigirse, además, la aprobación definitiva por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

14 El artículo 30 RS establece que *“las Corporaciones Locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación”*.

La reserva de actividad, a diferencia de la intervención simple, supone una prohibición a los particulares de ser titulares de empresas en el sector sobre el cual opera la reserva

mayoría de los Mercas actuales el servicio de mercado central fue objeto de municipalización con monopolio, de conformidad con el artículo 166.1 del RS, lo que implica, al igual que la declaración de reserva posteriormente prevista, la prohibición a los particulares de ser titulares del servicio de mercados centrales, es decir, impide que los sujetos privados puedan ser titulares de la situación jurídica subjetiva de empresario en este caso, pero no que intervengan a través de la gestión.

La regulación de las modalidades de gestión ha experimentado, sin embargo, importantes cambios desde el RS de 1955. El RS impedía que en la gestión directa de servicios económicos de las Corporaciones locales participasen órganos públicos diferentes de la propia Corporación local, dado que en su artículo 67 preveía las siguientes formas para la gestión directa: gestión por la Corporación, por una Fundación pública del servicio o por una Sociedad privada, municipal o provincial, pero en este último caso con el requisito añadido de que la Corporación interesada fuese propietaria exclusiva del capital de la empresa (art. 89 RS).

De este modo, en el caso de las Mercas pertenecientes a la Red de Mercasa, al participar esta entidad estatal en su capital, no se explotaban mediante gestión directa. Aunque en el RS no se hablaba propiamente de la gestión indirecta de los servicios, el artículo 102 señalaba que las empresas mixtas se constituirían mediante empresa pública, en cualquiera de las formas de sociedad mercantil comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada¹⁵. Así, las empresas gestoras de las Mercas eran empresas mixtas en las que el capital estaba repartido entre Mercasa y la Corporación local correspondiente.

Esta situación se mantuvo inicialmente con la LBRL, que diferenció expresamente entre las formas de gestión directa e indirecta de los servicios locales, estableciendo en su artículo 85.3 como únicas formas permitidas para la gestión directa la gestión por la propia Entidad local, por Organismo autónomo local o por Sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local. En el caso de la gestión indirecta la versión inicial¹⁶ de la LBRL diferenciaba entre concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento y Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad local.

Sin embargo, la modificación de la LBRL operada por la Ley 30/2007, de 30 de noviembre, alteró esta situación, al incluir entre las formas de gestión directa la “Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de **titularidad pública**” (art. 85.2 LBRL). Esta redacción, que ha sido mantenida por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ha introducido un cambio esencial al permitir la gestión directa de un servicio en aquellos supuestos en que el capital social de la sociedad mercantil local no pertenezca exclusiva e íntegramente a la corporación local, siendo suficiente que el capital sea íntegramente público.

¹⁵ Todos estos artículos fueron derogados por el real decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

¹⁶ Tras las modificaciones operadas por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la LBRL dejó de regular las formas concretas de gestión indirecta, que se remitieron a lo previsto en el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.

2.1.3 Organización y funcionamiento interno de las Mercas

Los mercados centrales se rigen por lo establecido en la normativa que regula la actividad de distribución mayorista (RD 1882/1978) y por los Reglamentos de funcionamiento y prestación de servicios aprobados por la respectiva Corporación local.

El RD 1882/1978 regula diferentes cuestiones, entre las que cabe destacar las siguientes.

Sujeción a la Ley de Defensa de la Competencia (LDC): El art. 11 del RD 1882/1978 establece que los mercados mayoristas deberán contar con los servicios y las instalaciones precisas para el desenvolvimiento de su actividad en régimen de libre competencia. Asimismo dispondrán de las instalaciones necesarias para el intercambio de información comercial. Dicho intercambio debe, no obstante, respetar los límites de la LDC, concretamente las prohibiciones de sus artículos 1, 2 y 3. Por otra parte, el art. 12 del RD 1882/1978 establece que en cada mercado mayorista existirán espacios libres a disposición de la Administración y Empresas Públicas que también podrán ser utilizados como puestos reguladores en caso de necesidad. Análogamente a los intercambios de información, debe entenderse la intervención pública como regulador que debe limitarse a supuestos verdaderamente excepcionales, en los que quede realmente justificada la medida conforme a los artículos 1, 2 y 3 de la LDC.

Régimen de acceso a la Merca: El art. 12 del RD 1882/1978 dispone que se asegurará a los productores de los sectores agrario y pesquero y a sus organizaciones espacio suficiente para la venta de sus productos, y el artículo 15 prevé que la adjudicación de los puestos en los mercados se realizará, de entre los sistemas autorizados por las disposiciones vigentes, mediante aquél que mejor garantice el equilibrio en el abastecimiento, la protección del consumidor y la protección de la salud pública, debiendo tener en cuenta el procedimiento de adjudicación los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva. Las solicitudes de licencia de apertura de puestos se tramitarán por el órgano gestor del mercado para su concesión por el Ayuntamiento.

Tarifas de acceso y operación: El art. 13 del RD 1882/1978 dispone que las Mercas se regirán, cualquiera que sea su modelo de gestión, teniendo en cuenta el respeto a la protección de los consumidores y a la salud pública. Si la gestión se realiza mediante empresa mixta municipal, las tarifas deben cubrir el coste del servicio, asegurando su total financiación. Los recursos que se obtengan en la explotación de los mercados se aplicarán a su sostenimiento y a mejorar sus condiciones de comercialización.

Transparencia en el funcionamiento de las Mercas: El art. 14 del RD 1882/1978 establece que cada mercado mayorista se regirá por su propio Reglamento, en el que se determinarán los artículos cuya comercialización pueda realizarse, los usuarios que podrán operar en el mismo y la clase de operaciones que estarán permitidas. El art. 15 también prevé que el Reglamento regule la transmisión del derecho a la utilización de los puestos, sin perjuicio de la aplicabilidad de las normas del ordenamiento jurídico general.

Información y trazabilidad de los productos: Las partidas de artículos destinadas a mercados mayoristas deberán ir acompañadas de una declaración efectuada por el remitente o, en su defecto, por el transportista de la mercancía o para su entrega al mayorista que estará obligado a exhibirla cuando así se le requiera (art. 14). El órgano gestor de cada mercado mayorista y los usuarios del mismo estarán obligados a facilitar a la Dirección General de Consumo y Disciplina del Mercado y a los Ayuntamientos respectivos la información relativa a las mercancías entradas y salidas en los mercados mayoristas, las condiciones de las transacciones realizadas y, en general, cualquier aspecto relativo al abastecimiento que dicha Dirección considere pertinente (art 16).

Junto a esta norma específica, cabe interpretar que determinadas disposiciones de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LORCOMIN) son aplicables al comercio mayorista, en particular la obligación de vender (artículo 9), la prohibición de venta a pérdida (artículo 14) y los pagos a los proveedores (artículo 17). Adicionalmente, la disposición adicional cuarta de la LORCOMIN obliga a la inscripción y depósito de cuentas en el Registro Mercantil de las entidades que se dediquen al comercio mayorista¹⁷.

Por último, la mayor parte de normas autonómicas de comercio interior contienen conceptos de comercio o actividad comercial mayorista. Aunque no coincidan exactamente los respectivos textos, suele haber una coincidencia esencial en considerar actividad mayorista la que tiene por objeto la reventa a otros comerciantes, minoristas o mayoristas o a empresarios, industriales o artesanos. No obstante, la regulación autonómica sobre esta modalidad de distribución comercial no suele incidir sobre el ejercicio de la actividad sino en la medida en que incida sobre la distribución al por menor¹⁸.

De conformidad con el artículo 14 del Real Decreto 1882/1978, de 26 de julio, y tal y como se ha puesto de manifiesto en los requerimientos de información realizados, las 23 Unidades Alimentarias pertenecientes a la Red de Mercas disponen de Reglamentos de funcionamiento y/o de Reglamentos de prestación de servicios que establecen su régimen interno.

En general, dichos Reglamentos se ocupan de aspectos organizativos y operativos. Comúnmente, se regulan, entre otras, las siguientes materias:

- Calendarios y horarios de venta
- Control de entradas y salidas de vehículos y mercancías
- Productos que pueden ser comercializados
- Lotes mínimos de admisión y venta en el mercado
- Superficies destinadas a la exposición de mercancías

¹⁷ "Investigación de la cadena de distribución de determinadas frutas y hortalizas", Servicio de Defensa de la Competencia (actual CNC), enero 2004.

¹⁸ "Investigación de la cadena de distribución de determinadas frutas y hortalizas", Servicio de Defensa de la Competencia (actual CNC), enero 2004.

El art. 11 del RD 1882/1978 establece que los mercados mayoristas deberán contar con los servicios y las instalaciones precisas para el desenvolvimiento de su actividad en régimen de libre competencia

- Formas y operaciones de venta
- Ventas directas de los productores
- Condiciones para establecerse como mayorista
- Obligaciones de la sociedad gestora referentes a la administración de los mercados
- Definición de los usuarios del mercado (vendedores o abastecedores y compradores o detallistas)
- Obligaciones y derechos de los mayoristas
- Régimen económico de las adjudicaciones de puestos
- Transmisión de los derechos de utilización de los puestos de venta

De la información derivada de los requerimientos de información realizados por la CNC se desprende que la empresa gestora de la Merca propone el texto del reglamento de funcionamiento o de prestación del servicio, que se eleva al órgano municipal competente para su aprobación.

En cuanto a la aprobación de los Reglamentos, el artículo 50.3 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales señala que "Corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones: [...] aprobar el reglamento orgánico, las ordenanzas y demás disposiciones de carácter general que sean de la competencia municipal".

El artículo 49.2 de la LBRL se refiere a su procedimiento de aprobación, que seguirá los siguientes pasos:

- Aprobación inicial por el Pleno.
- Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.
- En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado

Su entrada en vigor está prevista en los artículo 70.2 LBRL y 196.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que se pronuncian en el mismo sentido señalando que las ordenanzas y reglamentos, incluidas las normas de los planes urbanísticos, cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publican en el *Boletín Oficial de la Provincia* y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el **artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril**, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en

vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

En cuanto a la organización y administración de las Unidades Alimentarias, suele corresponder al Director General de la empresa gestora de la Merca (o Gerente, en función de la nomenclatura que utilizan los distintos Reglamentos), quien actúa normalmente bajo la dependencia del Consejo de Administración de la empresa y asume la facultad de programar el funcionamiento de los distintos elementos operativos que componen la Unidad Alimentaria, dirigir e inspeccionar los distintos servicios; ostenta asimismo la jefatura superior del personal de la empresa.

De acuerdo con lo previsto en muchos de los Reglamentos de funcionamiento, el Director General o Gerente podrá contar con personal colaborador o auxiliar si las necesidades lo requieren; en particular, se prevé la posibilidad de nombrar a un Responsable de Mercado (Administrador General o Jefe de Mercado, según la nomenclatura utilizada), bien con funciones propias atribuidas en los propios Reglamentos, bien con las funciones que le sean delegadas.

Asimismo y salvo excepciones, la práctica totalidad de los Reglamentos de Funcionamiento de las Mercas de la Red de Mercasa¹⁹ articulan la organización de los mercados a través de la figura de los denominados Comités de Asesoramiento Social, aunque adoptan diversas denominaciones dependiendo de cada Merca²⁰. Tal y como recogen textualmente los Reglamentos, este órgano se configura como un cauce de consulta y participación cualificada de los usuarios con la empresa gestora de la Unidad Alimentaria en las actividades que se desarrollen en la misma, y posibilita, por tanto, la transparencia de información entre operadores en relación con precios y otras condiciones comerciales así como su coordinación en relación con dichos aspectos.

Su composición incluye, normalmente, al Director Gerente de la Merca y a representantes de los mayoristas que ejercen su actividad dentro del recinto, de los operadores de la zona de actividades complementarias, de los servicios de inspección municipales, de los detallistas autorizados para la compra en los mercados y de las organizaciones de consumidores.

Sus competencias consisten en informar a los órganos de gobierno de la empresa mixta de gestión, y con carácter previo a las decisiones de los mismos, sobre cuantas materias se encuentren relacionadas con la gestión, administración y funcionamiento de la Unidad Alimentaria (entre otras, fijación de horarios, determinación de lotes mínimos, uso de envases), sin que el trámite sea generalmente preceptivo para la decisión que haya de adoptar. En todos los supuestos se explicita que sus acuerdos en ningún caso tendrán carácter ejecutivo ni vinculante para la empresa gestora de la Merca, necesitando para su efectividad la ratificación de sus órganos sociales.

19 Mercasturias, Mercabadajoz, Mercabilbao, Mercacórdoba, Mercagalicia, Mercagranada, Mercaruña, Mercajerez, Mercalaspalmas, Mercamálaga, Mercapalma, Mercasalamanca, Mercasanatander, Mercasevilla, Mercatenerife y Mercazaragoza.

20 Comité consultivo, Comité de Información y Asesoramiento social, Comité de Usuarios, Comité de Usuarios y Mercados, Comité Técnico Consultivo o Comisión de Funcionamiento y Asesoramiento.

2.2

Los canales de distribución mayorista de productos perecederos

El comercio mayorista comprende los intercambios entre empresas de productos a lo largo de la cadena (productores, transformadores, mayoristas en origen, mayoristas en destino y minoristas).

Desde un punto de vista económico, la existencia de intermediarios permite la realización más eficiente de diversas tareas²¹:

Reduce los costes de transacción al disminuir el número de operaciones comerciales. Los costes de transacción de cada contacto entre comprador y vendedor incluyen la búsqueda del cliente y proveedor, su análisis, la negociación, el pedido y el transporte y entrega.

Favorece la prestación de servicios de valor añadido que exigen un volumen mínimo de operaciones que no se alcanzaría mediante cada transacción individual.

Aumenta el tamaño y la profundidad del mercado, al incrementar el poder de atracción sobre los clientes dispuestos a desplazarse a mayor distancia para encontrar una oferta amplia y variada, y con ello reduce los costes de búsqueda.

Aproxima y garantiza el suministro desde los lugares de producción a puntos de venta próximos a los lugares de consumo mediante intermediarios especializados en transporte y almacenamiento.

Facilita la configuración de surtidos que se ajustan a las necesidades de los compradores. Así, a diferencia del mayorista en origen, que consolida grandes cantidades de un producto o de varios relacionados de un mismo origen o zona de producción, el mayorista en destino consolida productos de diferentes mayoristas en origen y oferta grandes cantidades de productos de distintos orígenes.

A lo largo de la cadena de valor, pueden distinguirse diferentes canales de comercialización, en función de los agentes que intervengan y de las tareas que realicen.

En los productos perecederos, el circuito básico de distribución es el denominado “canal largo”, en el que intervienen, sucesivamente: productor, mayorista en origen, mayorista en destino y minorista.

Esta configuración básica deriva de la antigua obligatoriedad de que todos los productos de alimentación perecederos se comercializaran a través de los “mercados centrales”. Así, de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1882/1978, podrían diferenciarse tres canales para la distribución mayorista en destino:

²¹ “Los intermediarios mayoristas en la cadena de valor de alimentación fresca”, Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2010.



En los últimos años, el canal tradicional ha ido cediendo paso a la distribución moderna, generando circuitos de distribución más cortos en los que aparecen nuevos agentes y se reduce la longitud del canal de distribución

- Mayoristas en destino: mercados mayoristas (artículos 1, 10 y ss.) y mayoristas independientes (artículo 2. a) 1).
- Centrales de distribución (2. a) 2).
- Ventas directas (2. a) 3 y 4).

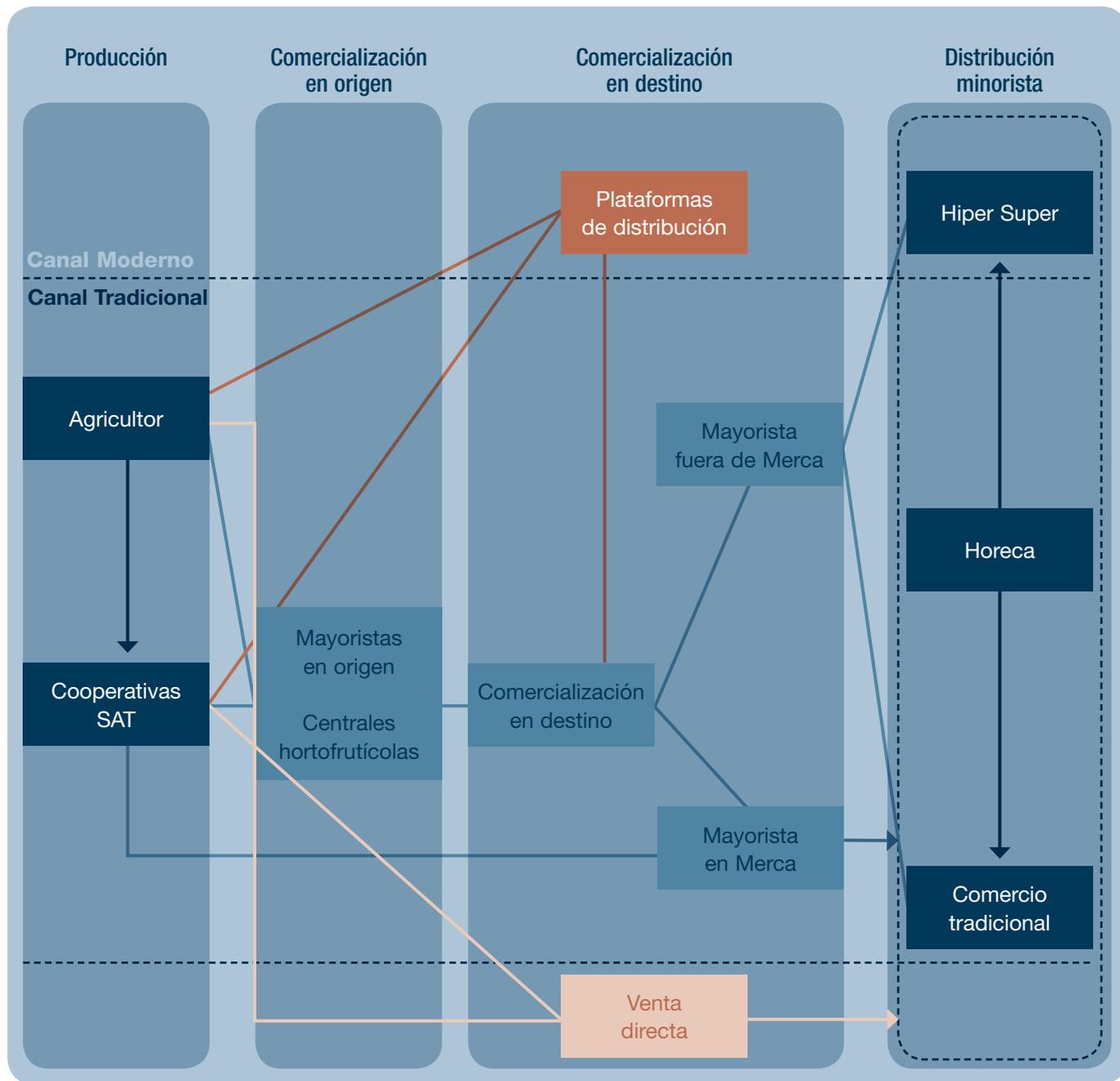
El circuito en el que los productos pasan por los mercados mayoristas en destino se conoce como “distribución tradicional”, mientras el circuito en el que intervienen las grandes empresas minoristas a través de plataformas o centrales de distribución ha dado lugar a la denominación de este canal como “distribución moderna”. Las ventas directas comprenden las ventas del productor a los consumidores finales²².

En los últimos años, el canal tradicional ha ido cediendo paso a la distribución moderna, generando circuitos de distribución más cortos en los que aparecen nuevos agentes y se reduce la longitud del canal de distribución.

Así, los roles de cada actor en la cadena de valor tradicional están cambiando y las fronteras entre unos y otros se difuminan de forma que, cada vez en mayor medida, se observan fenómenos de integración vertical entre los agentes de la cadena, integrándose “hacia atrás” (por ejemplo, distribuidores que constituyen y controlan centrales de compra en origen) o “hacia delante” (por ejemplo, cooperativas que constituyen centrales hortofrutícolas que negocian directamente con los distribuidores).

²² Este canal de distribución no será analizado en más detalle, dado el objeto del estudio, si bien debe tenerse en cuenta que es un canal alternativo a los otros dos.

Gráfico 1
La cadena de valor en los productos agrícolas

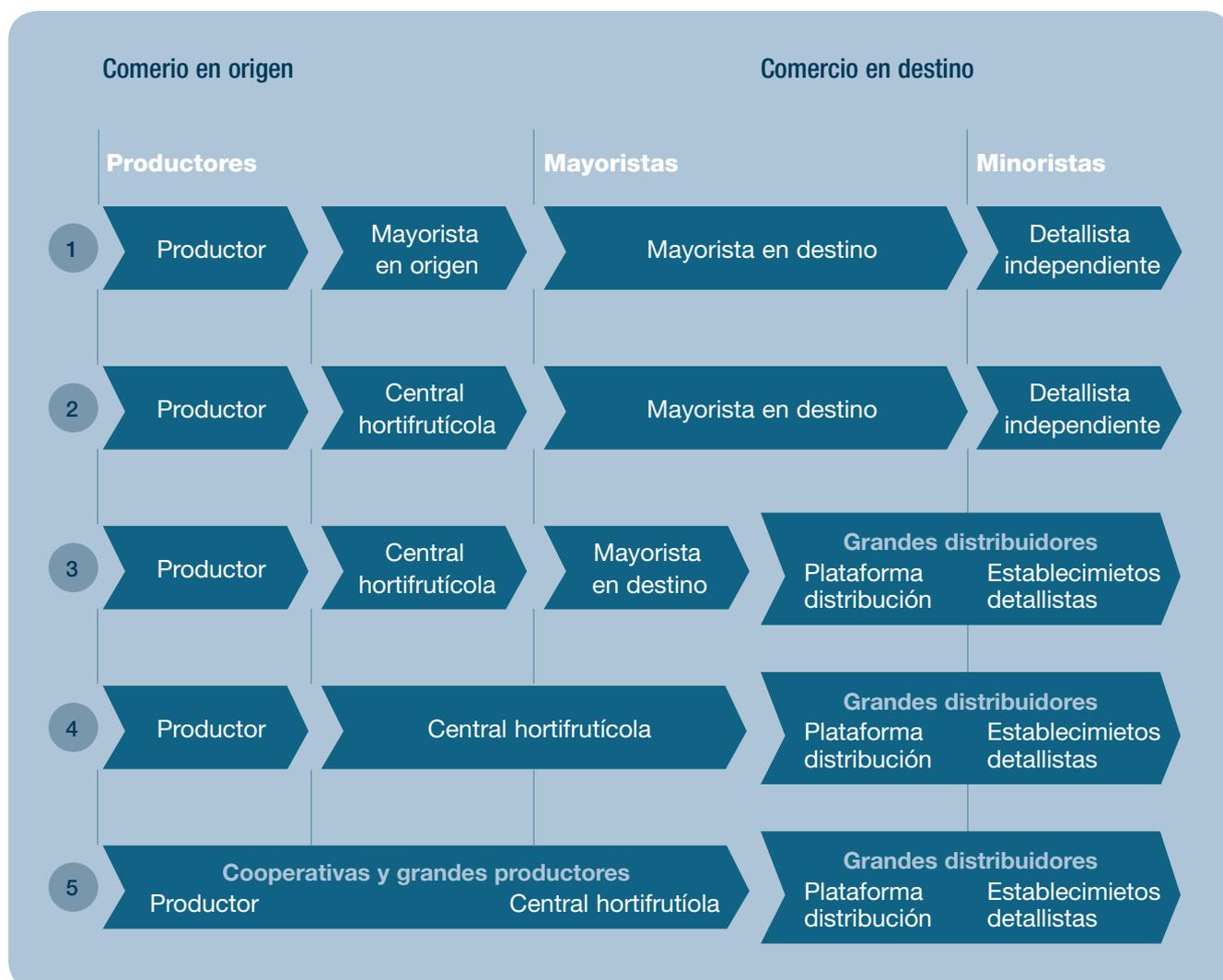


Fuente: elaboración propia

Todo lo anterior puede ilustrarse con el ejemplo de los canales de comercialización de las frutas y hortalizas, que se muestra en el gráfico siguiente. Pueden diferenciarse hasta cinco canales de distribución comercial de frutas y hortalizas²³.

Gráfico 2

Canales de distribución y cadenas de valor de la comercialización de frutas y hortalizas en fresco



Fuente: "El sistema de comercialización en origen de las frutas y hortalizas en fresco", Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2008

Según se aprecia en el gráfico, los dos primeros canales de comercialización de frutas y hortalizas se caracterizan porque la comercialización en destino se realiza exclusivamente mediante mayoristas en destino y se corresponden con el canal tradicional. El supuesto 1 es el más prototípico, ya que aparece la figura del mayorista en origen, quien realiza la distribución física del producto además de algunas funciones sencillas de selección, limpieza y embalado. El supuesto 2 se caracteriza porque en lugar del mayorista en origen, aparece la

²³ Sin contar con el canal adicional de las ventas directas.

central hortofrutícola que, además de realizar la distribución, realiza la preparación y acabado del producto, desde la selección hasta el envasado. En este supuesto es realmente la central la que realiza la primera puesta en mercado del producto ya que el agricultor se lo entrega semielaborado²⁴. En los otros tres supuestos, la comercialización en destino se realiza a través de grandes empresas minoristas mediante plataformas de distribución (almacenes mayoristas) y se corresponden con lo que se denomina distribución moderna, que utiliza tres fuentes de aprovisionamiento: los servicios de mayoristas en destino, las centrales hortofrutícolas o una misma entidad empresarial en la que se integran los productores y las centrales hortofrutícolas, que se relaciona directamente con las grandes empresas minoristas.

A continuación se describen el canal tradicional, el canal *cash & carry* y el canal de la distribución moderna.

2.2.1 El canal tradicional

Comercialización en origen

En el canal tradicional, el primer productor vende el producto a un operador en origen o a una central hortofrutícola, que a su vez lo revende a un mayorista en destino (raramente se da el supuesto de que el agricultor venda directamente el producto a un mayorista en destino).

La comercialización en origen incluye servicios de almacenamiento y actividades simples de transformación: lavado, selección, clasificación e incluso empaquetado. Si bien las figuras que intervienen en este canal de comercialización en origen son numerosas, pueden destacarse, fundamentalmente, los siguientes operadores²⁵:

- **Mayoristas o almacenistas en origen:** son los primeros compradores del producto, directamente a los agricultores, para destinarlos al mercado interior o al exterior, normalmente de forma simultánea. Constituyen sociedades mercantiles que concentran cierto volumen de producto y realizan, en muchos casos, todas las fases de la comercialización.
- **Mayoristas transportistas:** son agentes que aprovechan los retornos vacíos para cargar sus vehículos con los productos de la zona de producción y venderlos en los mercados de destino.
- **Corredores o comisionistas:** son intermediarios comerciales independientes que trabajan por cuenta de mayoristas en origen o destino. Actúan

²⁴ Uno de los rasgos más importantes de la moderna comercialización en origen es justamente la realización del acabado del producto que es entregado por los agricultores, factor que, por otro lado, es relevante para explicar la formación de valor en la cadena y el precio de venta final de estos productos, en particular, la diferencia existente entre el precio que perciben los agricultores y el precio final que pagan los consumidores.

²⁵ “El sistema de comercialización en origen de las frutas y hortalizas en fresco”, Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2008; “Informe sobre competencia y sector agroalimentario”, CNC, 2010.

como *brokers*, con el cometido de detectar oferta disponible y relacionar al comprador con el productor e incluso hacer operaciones por cuenta de los mismos cobrando una comisión por sus servicios. Casi siempre actúan en nombre del comprador y operan fundamentalmente en zonas de producción minifundista con escasa tradición asociativa.

- **Alhóndigas o corridas:** son centros de comercialización en origen privados y de carácter local a los que el agricultor, sin necesidad de estar asociado, lleva directamente sus productos. La venta de los productos se realiza por lotes mediante el sistema de subasta a la baja frente a un número reducido de compradores, pudiendo el agricultor parar la subasta y retirar el producto si no le interesa el precio. La alhóndiga recibe el producto del agricultor, se responsabiliza de su venta, pesaje y estiba y, deducido el canon correspondiente, paga la mercancía en el momento de la entrega por el vendedor, asumiendo el riesgo de crédito con el comprador. Las exigencias de calidad y presentación son menores que en otros canales, ya que constituyen una fuente importante de aprovisionamiento de la industria transformadora.

La venta en origen a través de alhóndigas ha tenido una importancia destacable, especialmente en algunas zonas geográficas de gran peso en la producción, aunque con el paso del tiempo han ido cediendo terreno a otras fórmulas asociativas que permiten al productor la incorporación de un mayor valor añadido en paralelo a una mayor integración vertical de la cadena. En particular, se está tendiendo al establecimiento de mayores vínculos con la producción de manera que algunas alhóndigas son también productoras de, al menos, una parte del producto que comercializan. Incluso en algunos casos integran también actividades logísticas y de comercialización y entrega del producto a los centros de distribución de cadenas de supermercados fundamentalmente europeas.

- **Centrales hortofrutícolas:** se trata de almacenistas en origen que realizan funciones de manipulación del producto y de comercialización típicas de los intermediarios, y se ocupan de la recepción, clasificación y embalaje de los productos de la tierra y los preparan para su expedición a los centros de consumidores o conservándolos mediante el frío en su estado natural, si es necesario. La solvencia que ofrecen al agricultor es el principal instrumento de que disponen. Además, estos operadores se caracterizan por su acceso a los modernos canales tanto interiores como de exportación.

Las centrales hortofrutícolas pertenecen a cooperativas agrarias, a sociedades agrarias de transformación (SAT), a grandes empresas productoras o, en menor medida, a mayoristas en origen o asociados a una alhóndiga. Constituyen uno de los sectores de la comercialización en origen más dinámicos.

La delimitación geográfica de la actividad de comercialización en origen es compleja, dada la diversidad de mercados que pueden configurarse en esta primera fase de la comercialización. En todo caso, al menos para las alhóndigas, el ámbito geográfico de la actividad podría ser local.

Por otra parte, cabe destacar que, en paralelo a la organización y prestación de nuevos servicios por parte de los productores y al desarrollo de la gran distribución, los mayoristas en origen han diversificado con el tiempo sus

actividades, y una parte de los mismos también está presente en la producción, para garantizarse el abastecimiento, y en la venta a la distribución minorista. Por otro lado, aunque existen mayoristas en origen que prestan el servicio de transporte de la mercancía con su propia flota, la tendencia actual es que las actividades de transporte sean subcontratadas o corran a cargo de los clientes o mayoristas en destino.

Comercialización en destino

Los comercializadores en destino compran el producto a un operador en origen y lo revenden al sector minorista (hipermercados y supermercados, comercio tradicional y horeca).

Esta actividad puede realizarse por los siguientes operadores:

- **Mayoristas independientes**²⁶: actúan fuera de las Unidades Alimentarias de los mercados centrales.
- **Asentadores tradicionales**: mayoristas que actúan junto a otros mayoristas en las Unidades Alimentarias de los mercados centrales.
- **Intermediarios y corredores mayoristas**: al igual que ocurre en el mercado de origen, se trata de intermediarios comerciales independientes que trabajan por cuenta de mayoristas en destino y facilitan la negociación con la gran distribución, realizando operaciones por cuenta de agentes que no acuden directamente a la Merca (habitualmente en aquellas provincias que carecen de esta clase de establecimientos).

La distribución a través de mayoristas en destino es la principal vía de abastecimiento del comercio minorista especializado y de los minoristas que venden en mercados ambulantes, y por tanto, resulta esencial en el abastecimiento de la población, puesto que entre el 40% y 50% del aprovisionamiento de los hogares se realiza a través del primero y entre un 6% y 7% a través del segundo²⁷.

La demanda de este tipo de distribución está constituida fundamentalmente, por distribuidores minoristas, comercio especializado, mercadillos, canal horeca y cualquier otro tipo de distribuidor para consumo en fresco fuera de los hogares.

²⁶ "El sistema de comercialización en origen de las frutas y hortalizas en fresco", Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2008

²⁷ "La distribución agroalimentaria y transformaciones estratégicas en la cadena de valor", Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

2.2.2 El canal libreservicio mayorista (establecimientos *cash & carry*)

Se trata de una modalidad de venta al por mayor de productos de gran consumo, en régimen de autoservicio, dirigida a empresas y profesionales distintos de los consumidores finales, principalmente empresas activas en el sector de la restauración, la hostelería y el sector minorista²⁸.

En concreto, los establecimientos *cash & carry* normalmente constituyen almacenes con superficies que oscilan entre los 1.000 y los 2.000 m², que se localizan en la periferia de los centros urbanos.

En España existe un amplio número de operadores (unos 18). MAKRO, AUTOSERVICIO MAYORISTA, S.A., perteneciente al grupo alemán METRO es el líder destacado en España. Junto a MAKRO operan otras empresas también presentes de forma más o menos extensa en otros formatos de distribución comercial mayorista y minorista de bienes de consumo diario, como DINOSOL, MIQUEL ALIMENTACIÓ, COVALCO, EL ARBOL o EROSKI.

Respecto a las plataformas de distribución modernas, este tipo de establecimiento se caracteriza por ofrecer un reducido número de referencias, a precios inferiores a los ofrecidos por las superficies de venta minorista, en un entorno de compra austero y sin ofrecer servicio añadido alguno, y estar situado normalmente en la periferia de los núcleos urbanos.

El formato *cash & carry* comparte ciertas similitudes con la distribución realizada en las Mercas y, teóricamente, podría constituir una alternativa para el abastecimiento de productos por los compradores que acuden a las Mercas.

Sin embargo, en diferentes decisiones, tanto la Comisión Europea como las autoridades españolas de defensa de la competencia²⁹ han diferenciado el mercado de distribución mayorista a través de establecimientos de *cash & carry*, de los mercados mayoristas en destino, por motivos tanto de oferta como de demanda.

Desde el punto de vista de la oferta, la mayor parte de los operadores de establecimientos de *cash & carry* son operadores de tamaño importante, de carácter nacional y no están activos en la distribución mayorista tradicional. Además, los establecimientos de *cash & carry* manejan un número de referencias generalmente más elevado que la distribución mayorista tradicional, incluyendo el surtido de no perecederos.

Desde el punto de vista de la demanda, el servicio *cash & carry* tiene determinadas particularidades que lo diferencian de las ventas en las Mercas, como la utilización del sistema de venta en régimen de autoservicio, el hecho de que sean los propios clientes los que acuden al establecimiento a comprar, situado normalmente en la periferia de los núcleos urbanos, el pago al

²⁸ CNC, Expediente N/07074 DINOSOL/TAGOROR/TAGOROR.

²⁹ Comisión Europea, Caso no IV/M.784 KESKO/TUKO; y CNC, expedientes N-140 PIO CORONADO/CEMETRO (C64/01 del TDC), N-230 CAPRABO/ ENACO (C70/02 del TDC), N-03053 CAPRABO/ALCOSTO (C83/03 del TDC) y C95/06 ALIMENTACIÓ/PUNTOCASH; N/07074 N/07074 DINOSOL/TAGOROR/TAGOROR y N/07032 TPH/N/07032 TPH/BARGOSA.

contado (a diferencia de las ventas a crédito en el canal tradicional) o la realización por el cliente del transporte de las mercancías adquiridas. Además, los establecimientos *cash & carry* ofrecen un surtido de productos mucho más amplio que el de los productos perecederos, que se comercializan en menor medida que las bebidas, alcohólicas y no alcohólicas, y la alimentación envasada.

Así, la clientela que acude a los establecimientos de *cash & carry* son, principalmente, pequeñas y medianas empresas con limitado potencial financiero y de almacenamiento, cuyo volumen de compra media es más reducido que el de los clientes del canal tradicional y que realizan compras más espaciadas en el tiempo, a quienes no compensa acudir a la Merca o tener un proveedor para cada producto y prefieren concentrar su compra en un establecimiento con un surtido amplio como el *cash & carry*.

Por otra parte, el canal Merca ha realizado un esfuerzo diversificador, de tal forma que dentro de las denominadas Zonas de Actividades Complementarias (ZAC) pueden encontrarse establecimientos de distribución mayorista en formato *cash & carry*. Para los clientes de mayor escala, el hecho de que un porcentaje significativo de clientes mayoristas utilice simultáneamente el formato *cash & carry* y la distribución tradicional podría suponer que ambos canales son considerados complementarios por dichos clientes, y no sustitutivos³⁰.

Ahora bien, precisamente este carácter complementario ha llevado a la CNC a considerar en determinadas decisiones que el canal *cash & carry* y la distribución mayorista tradicional constituyen mercados próximos o conexos entre sí, debido a que para algunos clientes ambos canales de distribución, tradicional y autoservicio, tienen carácter complementario y a que la distribución mayorista tradicional comercializa una gama de productos en buena parte coincidente con la de los establecimientos *cash & carry*, comprada por clientes similares y con objetivos parecidos. En consecuencia, la CNC consideró que la distribución tradicional tenía cierta capacidad para disciplinar el comportamiento de los operadores existentes en el mercado de distribución comercial mayorista de bienes de consumo diario en establecimientos de *cash & carry*³¹, si bien no necesariamente a la inversa.

2.2.3 El canal de las plataformas de distribución

El canal basado en la comercialización de productos a través de las plataformas de distribución constituye el llamado “canal moderno”. El artículo 6 del Real Decreto 1882/1978 ya se refería al mismo al permitir la comercialización de productos alimentarios a través de las centrales de distribución, convirtiéndola en una de las excepciones a la obligación general de paso de productos frescos por los mercados mayoristas.

³⁰ CNC, Expediente C95/06 MIQUEL ALIMENTACIÓ/PUNTOCASH.

³¹ CNC, Expediente C95/06 MIQUEL ALIMENTACIÓ/PUNTOCASH.

La puesta en marcha de mecanismos de compras centralizadas en productos frescos por parte de la gran distribución se produce en paralelo a la tendencia por parte de estos establecimientos a aumentar el peso de los productos frescos en sus establecimientos

Este canal va adquiriendo una mayor entidad, en paralelo a la progresiva importancia de la gran distribución, de modo que ya en 2004 en torno al 20% del mercado de productos perecederos se canaliza a través de este tipo de intermediación³².

El desarrollo de este canal es una clara manifestación del fenómeno ya comentado de difusión de roles entre los distintos operadores de la cadena de valor. Así, algunos mayoristas en destino han diversificado sus actividades en la cadena hacia la producción y la manipulación en origen, asociándose con productores o mediante la adquisición de terrenos donde abastecerse. En otros casos, los mayoristas actúan como operadores logísticos en la cadena moderna, creando plataformas de distribución para la distribución minorista organizada o para reexpedir el producto a otros mercados fuera del área de influencia de la Merca, incluyendo la exportación. Asimismo, es destacable la presencia de distintas multinacionales mediante alianzas con productores o mayoristas en origen nacionales³³.

A través de esta vía, las grandes empresas minoristas implantan centrales o plataformas de distribución que agrupan el producto comprado a grandes productores, cooperativas, centrales hortofrutícolas o a mayoristas en destino para después distribuirlo a su propia red de establecimientos minoristas en España u otros países europeos. La función mayorista no desaparece pero se integra su realización a través de un único agente.

La relación directa entre el mercado de origen y el de la gran distribución minorista organizada se realiza a través de las centrales de compra. Son sociedades o agrupaciones de comerciantes con personalidad jurídica independiente de la de sus asociados, constituidas con el fin de convertirse en interlocutores con capacidad de negociación frente a otros operadores del mercado, ya sean proveedores o competidores. Reúnen un número variable de empresas de distribución con la finalidad de agrupar las compras de sus asociados o afiliados para obtener, gracias a su potencial de compra y de venta, mejores condiciones comerciales de los proveedores³⁴.

La puesta en marcha de mecanismos de compras centralizadas en productos frescos por parte de la gran distribución se produce en paralelo a la tendencia por parte de estos establecimientos a aumentar el peso de los productos frescos en sus establecimientos y el mayor desarrollo de los formatos supermercado o de proximidad, con objeto de garantizar el suministro continuo y la calidad de estos productos.

Se trata de un sector en el que se ha producido un importante fenómeno de concentración, existiendo grandes centrales de compra que negocian para varias cadenas de supermercados todo tipo de productos de alimentación³⁵

³² "Investigación de la cadena de distribución de determinadas frutas y hortalizas", Servicio de Defensa de la Competencia (actual CNC), enero 2004.

³³ "La distribución agroalimentaria y transformaciones estratégicas en la cadena de valor", Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

³⁴ CNC, Expediente N/07074 DINOSOL/TAGOROR.

³⁵ EUROMADI e IFA, entre otros.

así como centrales de compra independientes que negocian para un determinado grupo de distribución³⁶.

En ocasiones, las centrales de compra, además de su labor fundamental de gestión de compras, proporcionan ciertos servicios a sus asociados, tales como servicios relacionados con el almacenamiento, gestión de inventarios, transportes y asesoría.

Por otra parte, los requisitos de trazabilidad y control de calidad han exigido una mayor implicación de la gran distribución en el control de la cadena de suministro que se ha realizado fundamentalmente a través de la exteriorización de la actividad logística que presta los servicios de valor añadido requeridos.

Así, los operadores logísticos realizan actividades y servicios logísticos para optimizar la cadena de aprovisionamiento continuo que abarca el mantenimiento eficiente de la cadena del frío, la reducción del tiempo de tránsito del producto y la optimización del transporte hasta el punto de venta. Aunque normalmente las actividades comerciales se llevan a cabo por los departamentos y las centrales de compra de las empresas de la gran distribución minorista, junto con las unidades encargadas de la comercialización de las organizaciones productoras. Sin embargo, algunos grandes mayoristas en destino han desarrollado esta capacidad de operador logístico.

2.3

La distribución de alimentos perecederos en los mercados centrales de abastecimiento

2.3.1 Caracterización general

Los mayoristas en destino operan por su cuenta o agrupados junto a otros mayoristas (asentadores) en los mercados mayoristas municipales (Mercas³⁷).

Los mercados mayoristas son centros de contratación al por mayor que están localizados en las proximidades de los grandes núcleos urbanos, en los que se reciben los productos agrícolas, ganaderos y del mar desde los centros de contratación en origen. Aglutinan, por tanto, a los principales operadores en destino, los asentadores, y algunas plataformas de la gran distribución utilizan, además, sus instalaciones.

Las Mercas son grandes infraestructuras que concentran distribución mayorista y servicios logísticos³⁸. Desarrollan, por tanto, un papel esencial de cara a los operadores en origen ya que reciben gran parte del total de productos sin transformación que los comercializadores en origen canalizan (el 50% de

³⁶ ALCAMPO, CARREFOUR O MERCADONA, entre otros.

³⁷ La acepción propia y ajustada del término Merca es la que designa a la entidad que se ocupa de la gestión de las Unidades Alimentarias de los mercados centrales de abastecimiento. Sin embargo, el término Merca se usa también para hacer referencia a las propias Unidades Alimentarias o mercados centrales de los productos correspondientes y, por tanto, como sinónimo de éstos.

³⁸ El desarrollo de estos servicios hace destacable el papel de las principales Mercas en operaciones comerciales de largo alcance, incluida la exportación.

los productos hortofrutícolas y el 25% del sector cárnico, según el Informe sobre competencia y sector agroalimentario de la CNC de 2010).

Físicamente, las Mercas suelen tener un mercado separado para cada ámbito de actividad: frutas y hortalizas, pescados y mariscos, carnes. Adicionalmente, en las Unidades Alimentarias de los mercados centrales se desarrollan, de manera creciente, actividades complementarias de mercados en las llamadas Zonas de Actividades Complementarias (ZAC), que acogen empresas de comercialización, manipulación, servicios logísticos y servicios de atención a los usuarios (envasado, almacenamiento, frío en alquiler, oficinas bancarias, cafeterías, estaciones de servicio, gestorías, seguros o estancos, entre otros). El resto son principalmente zonas urbanizadas (viales, aparcamientos, zonas verdes, etc.) y las dedicadas a servicios comerciales y administrativos. En estas zonas se ubica un conjunto de empresas mayoristas que requieren para realizar dichas actividades de valor añadido un mayor espacio en el que realizar la transformación del producto; también se instalan aquí determinadas empresas de distribución con almacenes regionales desde los cuales distribuyen a sus redes de supermercados e hipermercados.

De acuerdo con el último Informe Anual publicado por Mercasa, en las 23 Mercas de su Red desarrollan su actividad unas 3.400 empresas, de las que en torno a 2.000 son mayoristas instalados en los mercados de frutas y hortalizas, pescados, flores y carnes, y el resto empresas dedicadas a actividades complementarias de mercados, de distribución logística o de atención a los usuarios de las Mercas, que representan ya un 45% del total³⁹.

En particular, en este informe se indica que en las 23 Unidades Alimentarias de la Red de Mercas de Mercasa operan 1.101 empresas mayoristas de frutas y hortalizas con unas ventas anuales promedio de 3,5 millones de euros (facturación anual de 3.878,4 millones de euros); en pescados y mariscos intervienen 428 empresas mayoristas con una facturación anual promedio de 6,4 millones de euros (facturación anual de 2.746 millones de euros); y en carnes intervienen 260 empresas con una facturación anual promedio de 2,8 millones de euros (facturación anual de 739,3 millones de euros).

En 2011, el beneficio antes de impuestos de las 23 Unidades Alimentarias ascendió 25,9 millones de euros, frente a 22,3 millones de euros en 2010 y a 20,1 millones de 2009.

También cabe destacar el importante volumen de empleo que genera la actividad que se desarrolla en las Mercas, que se estima próximo a 27.000 trabajadores entre el personal de las Mercas y el de las empresas mayoristas y de servicios ubicadas en sus instalaciones.

Del mismo modo, la creciente actividad comercial y de servicios que se desarrolla en las Mercas genera un tránsito cada vez mayor de personas y de vehículos de todo tipo. Durante 2010, por las 23 unidades alimentarias transitaban unos 17 millones de vehículos (65.000 vehículos/día de actividad). En cuanto a la afluencia de compradores –tanto detallistas como mayoristas,

³⁹ Mercasa, Informe Anual 2011.

hostelería y restauración o demanda institucional–, la media de asistencia diaria se cifra en unos 55.000 usuarios.

En cuanto a los volúmenes de comercialización y cuota de mercado de las Mercas, de acuerdo con los datos del Informe Anual de Mercasa 2010⁴⁰, la actividad comercial mayorista en las 23 Unidades Alimentarias de la red de mercas alcanzó en 2011 un valor total próximo a los 10.000 millones de euros, correspondientes a un volumen de comercialización de casi 6 millones de toneladas de alimentos perecederos. Por otra parte, la distribución realizada directamente por las empresas ubicadas en las ZAC es cada vez más importante. En las ZAC se ubican empresas especializadas en:

- La manipulación, elaboración, envasado y distribución de pescado y marisco fresco y congelado.
- La manipulación, la maduración, la elaboración, el envasado, la conservación, la distribución de frutas y verduras.
- El despiece y distribución cárnicas.
- Otras empresas especializadas en actividades complementarias y auxiliares.

Por familias de productos, las ventas globales de frutas y hortalizas en la Red de Mercas durante 2011 ascendieron a unos 4,7 millones de toneladas, una cifra algo inferior a la de 2010, alcanzando un valor de casi 4.100 millones de euros, en torno a un 11% por debajo del año anterior⁴¹. Por su parte, las ventas globales de productos pesqueros llegaron casi a 700.000 toneladas en 2011, un 5% menos que en 2010, por el mayor impulso de las mismas en las instalaciones de las ZAC; en conjunto, el valor de ventas de carnes rebasó los 4.200 millones de euros. En el caso de las carnes, durante 2011, la comercialización en la Red de Mercas se acercó a las 400.000 toneladas, con un valor de 1.175 millones de euros.

De acuerdo con Mercasa, estas cifras de comercialización suponen un 50% del total de frutas y hortalizas que se consumen (hogar + extradomésticos) en España, el 53% de los pescados y mariscos y el 20% de las carnes frescas.

40 El tratamiento estadístico de los datos relativos a la actividad comercial en las mercas forma parte del programa de servicio público que presta Mercasa al conjunto de la cadena alimentaria y es, en tal sentido, una herramienta relevante en materia de información y transparencia de mercados.

41 Estos datos de volumen y valor incluyen la actividad correspondiente a los Mercados Mayoristas de Frutas y Hortalizas, Pescados y Mataderos y Complejos Cárnicos que funcionan en las distintas Mercas, así como a las Zonas de Actividades Complementarias (ZAC) que completan cada una de las Mercas.

Tabla 1

Ventas en la Red de Mercas de Mercasa respecto al consumo nacional (2011)

	Mercados mayoristas		ZAC		Total	
	Millones€	%*	M€	%*	M€	%*
Frutas y hortalizas	3.878	47,3%	222	2,7%	4.100	50%
Pescados y mariscos	2.746	34,7%	1.454	18,3%	4.200	53%
Carnes	739	12,6%	436	7,4%	1.175	20%

*Respecto al consumo nacional
Fuente: elaboración propia a partir del Informe Anual de Mercasa 2011

2.3.2 La Red de Mercas de Mercasa

La característica fundamental de las 23 Unidades Alimentarias que integran la Red de Mercas es que en su accionariado participa tanto el Ayuntamiento titular de la actividad como la sociedad estatal Mercasa⁴². La razón de ser de esta “colaboración” tiene su origen durante los años 60, momento en que la evolución de los circuitos de distribución en España experimentó un salto cualitativo y cuantitativo importante con la creación de la “Empresa Nacional Mercasa”. El fuerte crecimiento de la población y la aglomeración de la misma en los núcleos urbanos hizo necesario adaptar las estructuras comerciales a las tendencias urbanizadoras que experimentaba España que habían convertido a las ciudades en grandes centros de consumo con problemas logísticos de distribución.

Para hacer frente a estas necesidades, las instituciones estatales pusieron en marcha entre 1964 y 1975 un conjunto de Planes de Desarrollo que tenían como objetivo, entre otros, modernizar y mejorar las estructuras de comercialización mayorista de productos alimenticios. Se optó entonces por la creación de nuevos equipamientos mayoristas configurados como Unidades Alimentarias y se creó por Decreto del Gobierno de 7 de abril de 1966 la entidad Mercasa, a la que se otorgó el capital necesario para construir e instalar dichas Unidades en los mercados centrales así como facultades para llevar a cabo su gestión. Se constituyó como sociedad anónima.

Para la realización de su cometido, Mercasa necesitaba la colaboración de los Ayuntamientos, titulares del servicio; sin embargo, los presupuestos

⁴² En la actualidad Mercasa sigue siendo una empresa pública de la Administración General del Estado cuyos accionistas son la SEPI, Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (51%) y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) (49%).

municipales en aquellos momentos eran muy limitados, por lo que no podían hacer frente en solitario a las inversiones necesarias para la construcción de los nuevos mercados. Para resolver esta situación, Mercasa se ofreció como socio inversor y técnico a determinados Municipios de más de 150.000 habitantes.

Estas entidades locales se beneficiaron económica y técnicamente de esta colaboración al mismo tiempo que mantenían la titularidad del servicio y su participación en la gestión interna de los mercados creados. Esta cooperación estatal con los municipios dio lugar a la creación de las Unidades Alimentarias que constituyen, en la actualidad, la Red de Mercas.

En la actualidad, la Red de Mercas se compone de 23 Unidades Alimentarias distribuidas por todo el territorio nacional.

Gráfico 3

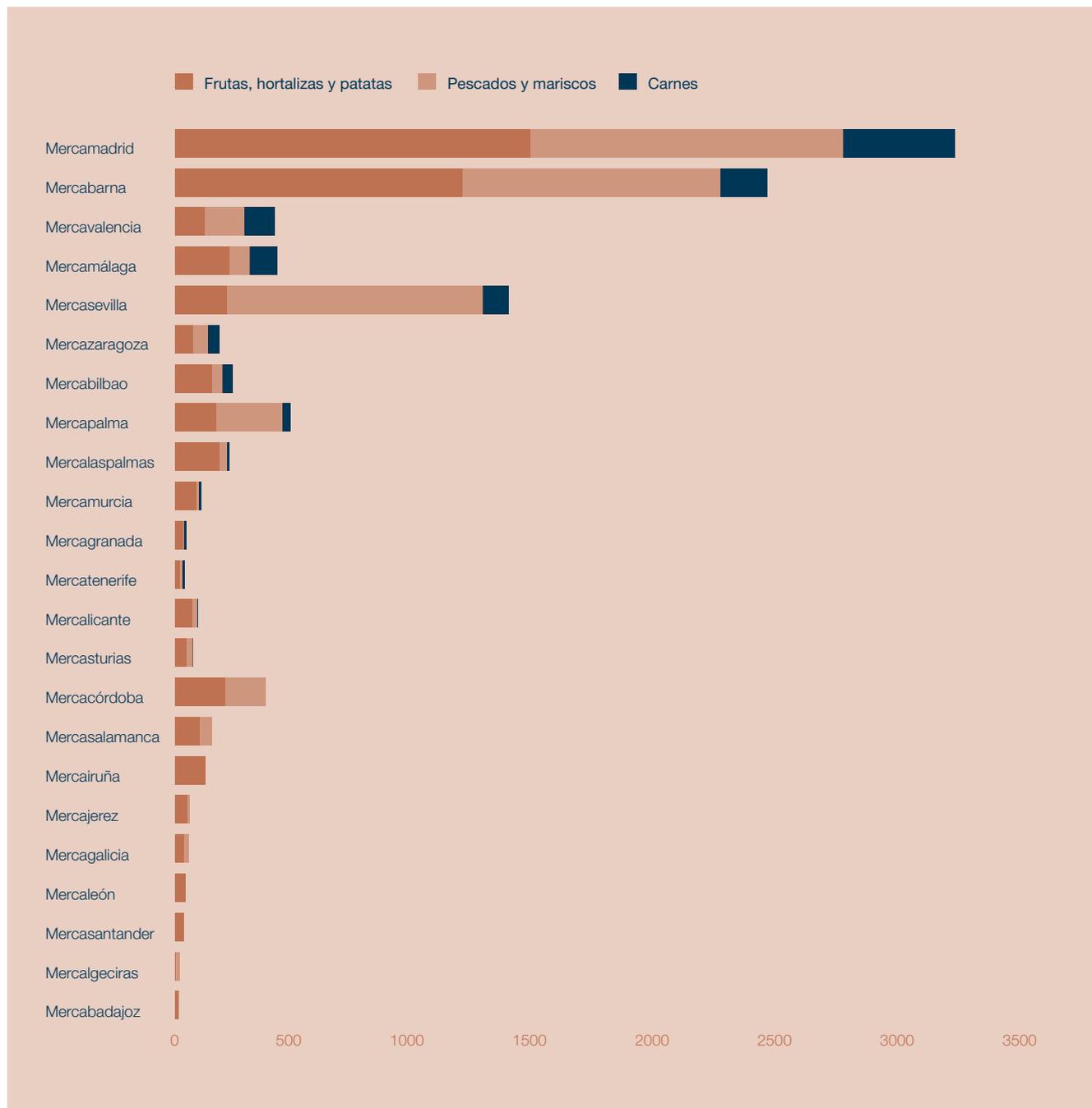
Configuración de la Red de Mercas en España



De las 23 Mercas de la Red de Mercas de Mercasa, las más importantes por el volumen anual de productos comercializados son las de Madrid, Barcelona y Valencia, a mucha distancia del resto. En un segundo grupo estarían Mercamálaga, Mercasevilla, Mercazaragoza y Mercabilbao, que comercializan también un volumen de productos muy importante.

Gráfico 4

Comercialización anual de las Mercas integradas en la Red de Mercas, por productos (datos en millones de euros)



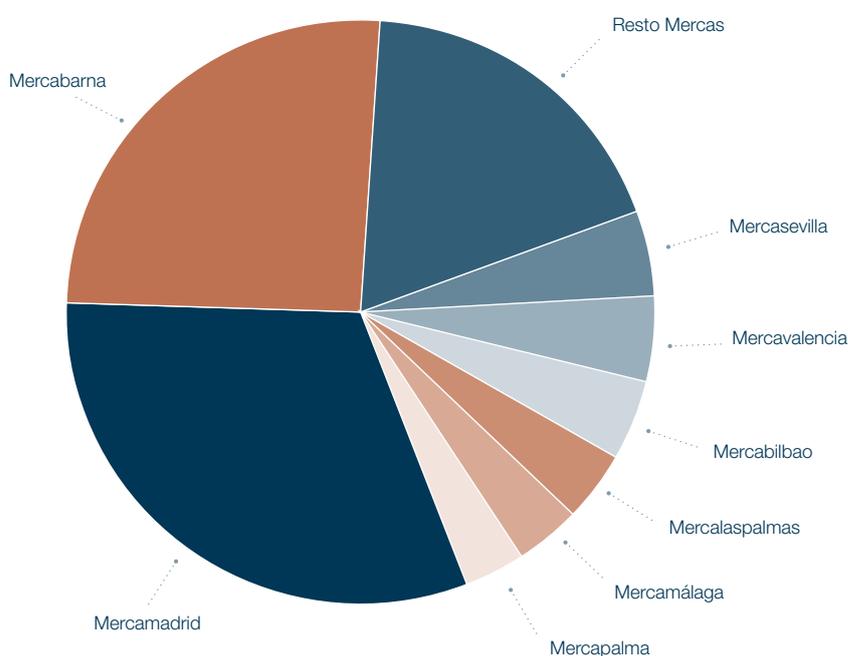
Fuente: Mercasa (www.mercasa.es)

En general, la actividad principal de todas las Mercas es el mercado de frutas y hortalizas (y patatas), salvo en el caso de Mercavalencia, cuya actividad principal es la comercialización de pescados y mariscos. En 9 Mercas no se comercializan carnes y, en general, la comercialización de carnes es la actividad menos importante en las 14 Mercas en las que sí se comercializa (salvo en Mercaleón, Mercajerez, Mercalicante y Mercasevilla, en las que la comercialización de carnes es más importante que la de pescados y mariscos).

Por productos, en frutas y hortalizas, entre Mercamadrid y Mercabarna se comercializan casi el 60% del total comercializado en la red de Mercas.

Gráfico 5

Reparto por Mercas de la comercialización de frutas, hortalizas y patatas, por facturación anual.

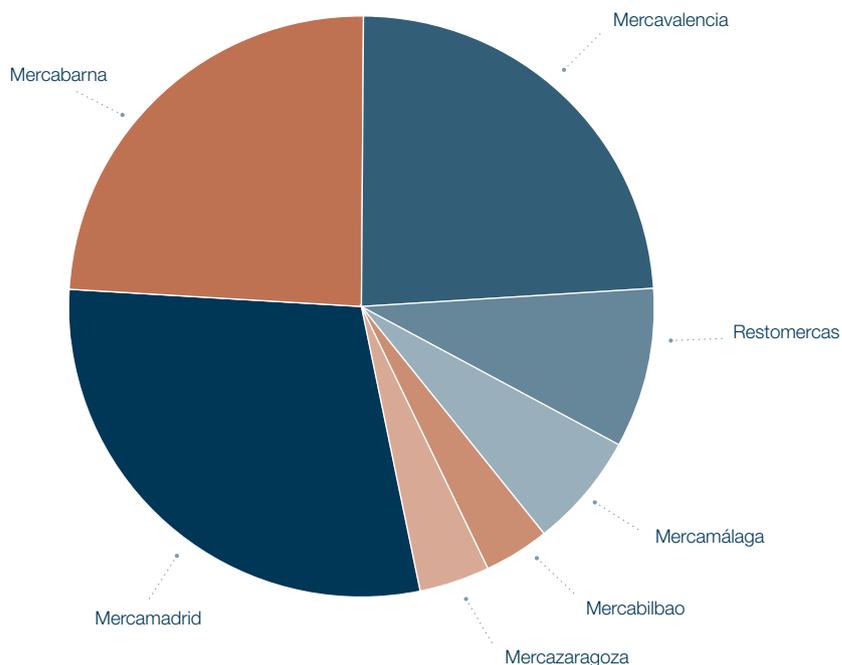


Fuente: Mercasa (www.mercasa.es)

En cuanto a pescados y mariscos, Mercamadrid, Mercabarna y Mercavalencia concentran más de tres cuartas partes del volumen comercializado en la Red de Mercas. De las demás, sólo Mercamálaga, Mercabilbao y Mercazagoza superan los 100 millones de euros anuales de facturación en pescados y mariscos.

Gráfico 6

Reparto por Mercas de la comercialización de pescados y mariscos, por facturación anual.

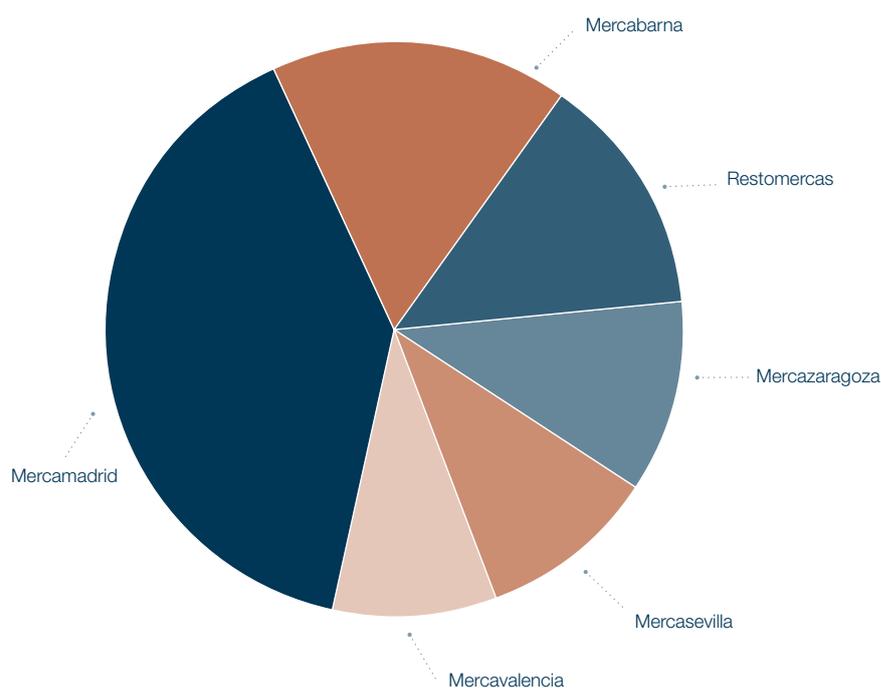


Fuente: Mercasa (www.mercasa.es)

En carnes, Mercamadrid es la más importante, comercializando el 40% de las carnes de la Red de Mercas. Le siguen en importancia Mercabarna, Mercazaragoza, Mercasevilla y Mercavalencia. Entre todas las restantes Mercas sólo se comercializa el 13% del total de carnes de la Red de Mercas.

Gráfico 7

Reparto por Mercas de la comercialización de carnes, por facturación anual

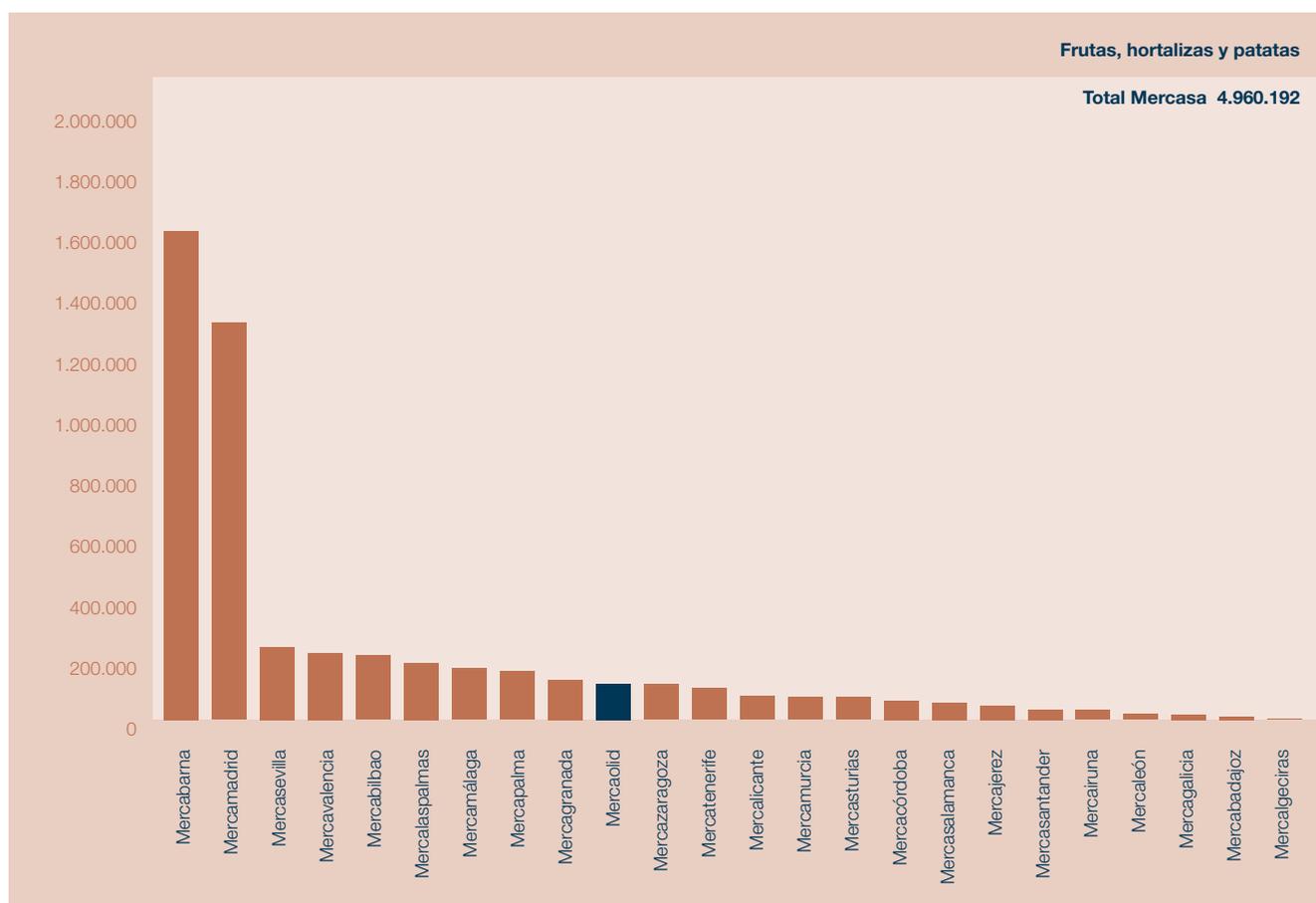


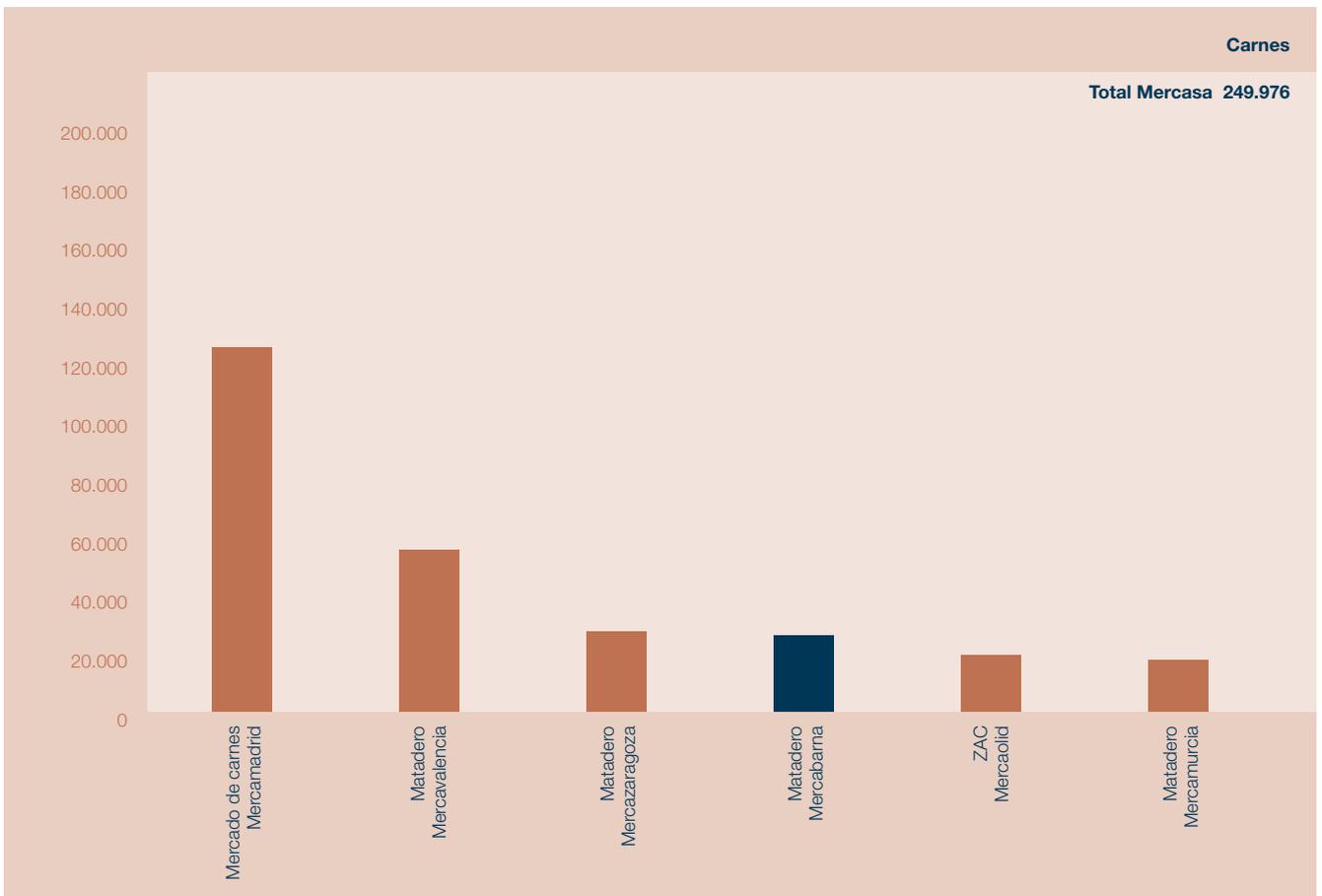
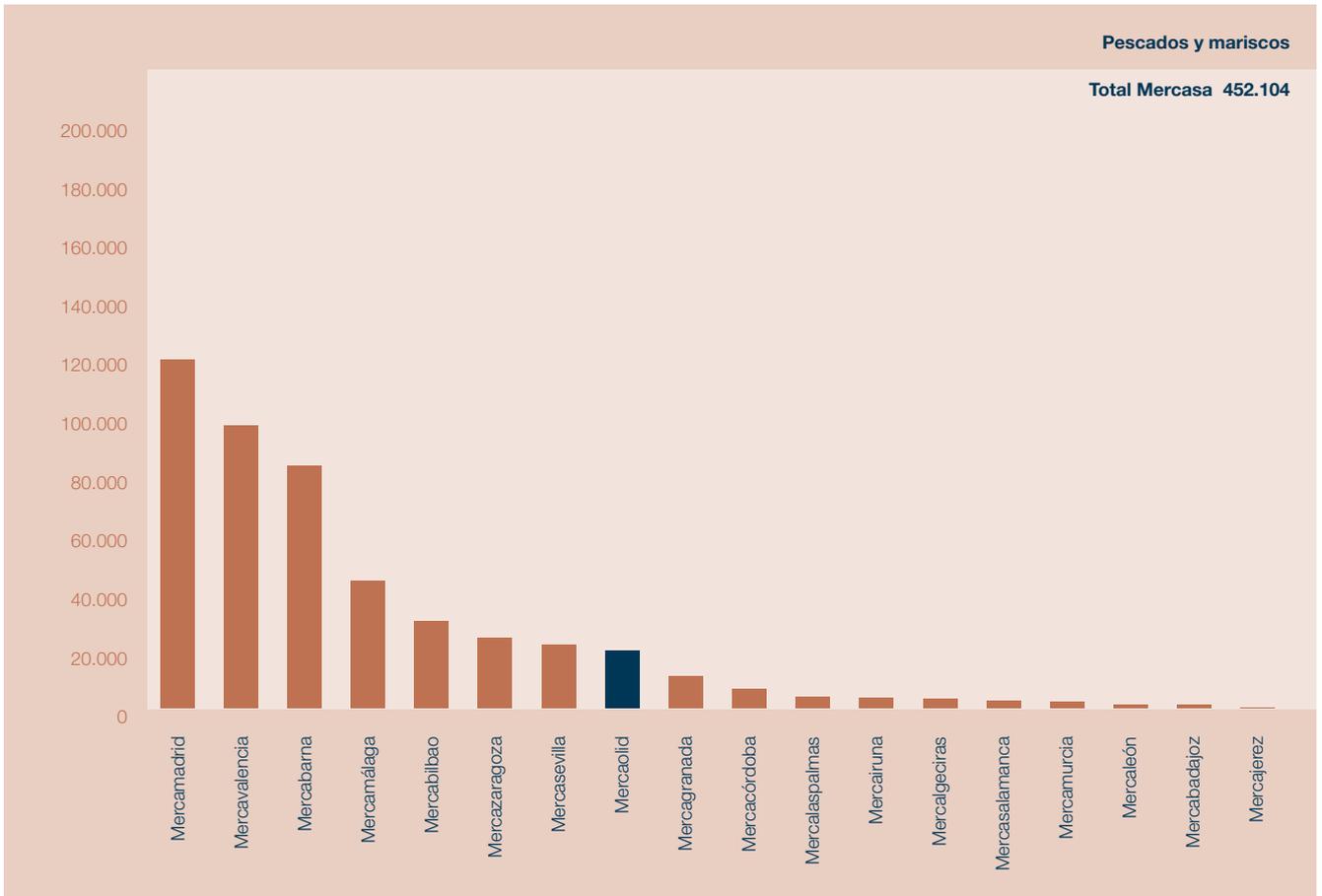
Fuente: Mercasa (www.mercasa.es)

Al margen de las Mercas pertenecientes a la Red de Mercas, de acuerdo con la información aportada por Mercasa y su Informe anual del año 2009, se han identificado otros mercados centrales donde se intercambian productos frescos próximos a los centros de consumo: Mercaolid, Mercavallès, Mercagirona, Mercat del Camp, Mercat Central de Fruites i Verdures, Mercado Mayorista de Vitoria y Mayoristas de fruta y verdura de Xàtiva.

Sin embargo, la mayoría de estos mercados centrales de abastecimiento municipales no tienen la importancia, en cuanto a volumen de negocios, que presentan las 23 Unidades Alimentarias que integran la denominada Red de Mercas de Mercasa. En particular, de los mercados anteriores, el único que, a tenor de la información que proporciona públicamente en su sitio web, parece tener un tamaño equiparable a los Mercas de la Red de Mercas es Mercaolid. En Mercaolid se comercializa un volumen parecido al de las Mercas más importantes de la Red de Mercas, como se aprecia en los gráficos siguientes.

Gráfico 8
Comparación de Mercaolid con la Red de Mercas de Mercasa





Fuente: Información aportada por Mercasa y página web de Mercaolid.

2.3.3 La oferta en las Mercas

La mayor parte de los vendedores ubicados en las Mercas son mayoristas en destino. Para ellos, la alternativa a la instalación en la Merca es operar independientemente, sirviendo directamente los productos a los minoristas y al canal horeca. Una parte de los productos perecederos se sirven de esta forma; no obstante, la capacidad de atracción de las Mercas en el marco del comercio mayorista es muy relevante y alcanza cuotas de mercado superiores al 70% en determinados productos frescos en su zona de influencia⁴³. La instalación en una Merca tiene importantes ventajas para los mayoristas⁴⁴:

- **Compartir costes comunes:** la gestión del mercado como un espacio único permite obtener economías de costes para todas las empresas que operan. Otros servicios que se prestan en los mercados mayoristas como la gestión de envases, depuración de aguas o recogida y reciclado de residuos serían muy costosos de abordar en dimensiones más reducidas⁴⁵.
- **Incrementar poder de atracción de la demanda:** la capacidad de atracción de clientes minoristas varía en función del volumen, variedad y número de mayoristas presentes en el recinto. Esa atracción se traslada a negocios próximos que pueden sacar provecho del tránsito generado por la actividad del mercado (por ejemplo a los *cash & carry* localizados en el mercado que comercializan productos complementarios a los comercializados en las Unidades Alimentarias).
- **Economías de red:** las 23 Mercas que forman parte de la Red de Mercasa obtienen reducciones de costes e ingresos adicionales a través de la gestión común de determinados temas (por ejemplo, menores costes de aprovisionamiento de energía gracias a la negociación conjunta, desarrollo de campañas promocionales para toda la Red).

También tienen presencia en las Mercas, en mucha menor medida, los productores y las cooperativas agrarias: la mayoría de los mercados disponen de una zona dedicada a los productores donde pueden realizar sus ventas de forma directa⁴⁶; en cuanto a las cooperativas agrarias, su presencia en los mercados centrales es muy reducida⁴⁷. En 2011, el conjunto de las ventas en los espacios destinados a los productores en la Red de Mercas alcanzó

⁴³ Cruz Roche, I. (2010), "Los intermediarios mayoristas en la cadena de valor de alimentación fresca", en *Revista Distribución y Consumo*, Mercasa, marzo-abril 2010.

⁴⁴ Ver sección 2.3.5 a continuación.

⁴⁵ Los mayoristas que operan dentro de las Unidades Alimentarias han de pagar unas tasas o tarifas en concepto de alquiler, que normalmente son más reducidas que las exigidas por los precios del mercado inmobiliario. Estas tasas suponen, por ejemplo en el caso de puestos de frutas y hortalizas, un coste de alquiler que oscila entre los 16 euros/m², en el caso de Mercamadrid y los 5,4 euros/m² en Mercasalamanca, tomando una dimensión media de los puestos de 60 m². En los mercados de pescados las tarifas oscilan entre los 25 euros/m² en Mercamadrid y 6 euros/m² en Mercasalamanca. Aparte de estos costes los mayoristas de las Unidades Alimentarias deben hacerse cargo de determinados gastos comunes ("Los intermediarios mayoristas en la cadena de valor de alimentación fresca", *Revista Distribución y Consumo*, Mercasa, marzo-abril 2010).

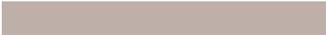
⁴⁶ Únicamente no disponen de ella 6 Mercas: Mercagalicia, Mercagranada, Mercairuña, Mercaje-rez, Mercamadrid y Mercasevilla (Informe sobre "la distribución agroalimentaria y transformaciones estratégicas en la cadena de valor", Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2008).

⁴⁷ Mientras que las cooperativas agrarias venden directamente a la gran distribución organizada el 39,3% de sus ventas, tan solo venden el 4,9% directamente en los Mercas, cifra similar al 3,3% que venden al consumidor final.

112.000 toneladas, que representan una cuota de participación cercana al 10% del total de las ventas de hortalizas y patatas (productos a los que prioritariamente se dedican) efectuadas por las Mercas en las que operan los productores agrícolas.

2.3.4 La demanda de las Mercas

De acuerdo con datos del último Informe Anual de Mercasa, en 2011 se intercambiaron en las Mercas de su Red el 50% del total de frutas y hortalizas que se consumen en España, el 53% de los pescados y mariscos y el 20% de carnes. La cuota es más reducida en carnes debido a que los mataderos y mercados de carne no existen en toda la red.



En 2011 se intercambiaron en las Mercas de su Red el 50% del total de frutas y hortalizas que se consumen en España, el 53% de los pescados y mariscos y el 20% de carnes

Las cifras anteriores, no obstante, deben ser matizadas. Primero, porque en el caso de los productos de consumo doméstico, el peso de los productos comercializados en las Mercas es ligeramente superior. En 2009⁴⁸, procedieron de las Mercas el 65% de las frutas, hortalizas y patatas que se consumieron en los hogares españoles (frente al 55% sobre el total, incluyendo consumo doméstico y extra doméstico, que representaron las ventas en las Mercas aquel año), el 57% de los pescados y mariscos frescos (frente al 45% sobre el total), el 47% de los pescados y mariscos congelados (frente al 37% sobre el total), y el 25% de las carnes (frente al 21% sobre el total). Y segundo, porque estas cifras están calculadas sobre el consumo total de productos frescos en España, incluyendo zonas donde las ventas de las Mercas de Mercasa tienen un peso muy superior en el consumo final y zonas donde no hay Mercas⁴⁹. Como ya se ha señalado, en algunas Mercas se venden más del 70% del consumo de frutas y hortalizas que se consumen en su zona de influencia⁵⁰.

La demanda en el canal Merca proviene de tres grupos de compradores: comercio tradicional, distribución minorista organizada y canal horeca⁵¹.

El sector de la distribución comercial (comercio tradicional y distribución minorista organizada) se aprovisiona principalmente en las Mercas (40,5% de sus aprovisionamientos)⁵². No obstante, la Merca es mucho más importante para el comercio tradicional que para los establecimientos de la distribución organizada. Dentro de esta última, los supermercados e hipermercados de las grandes cadenas acuden principalmente a sus propias plataformas de distribución, pero las pequeñas cadenas de supermercados regionales normalmente se dirigen al mercado central de su región.

⁴⁸ No se dispone de estos datos actualizados para 2011.

⁴⁹ Más adelante se presentan los resultados de un estudio de Mercasa de 2009 donde se explicita la cuota de las 23 Mercas de la Red de Mercas sobre el consumo total en su zona de influencia.

⁵⁰ La capacidad de atracción de las Mercas es limitada, local o regional. Mercasa estima que en el caso de las Mercas de mayor tamaño, su área de influencia comercial podría ser suprarregional, yendo más allá de los 300 Km. En concreto, Mercasa estima que el área de influencia de cada Merca se subdivide en dos áreas: el área de influencia primaria, que es el área que comprende el 85% de la comercialización de la Merca, y el área de influencia secundaria, que comprende el resto de la comercialización.

⁵¹ El canal horeca integra restauración independiente, cadenas de restauración, bares y cafeterías, hoteles y ocio nocturno.

⁵² Mercasa (2009).

En cuanto al canal horeca, su presencia en la Merca es mucho menos activa. El siguiente cuadro recoge el reparto de las compras por fuentes de abastecimiento del sector de la distribución comercial (distribución organizada y distribución tradicional) y del sector Horeca. En el cuadro se puede apreciar una mayor dependencia en productos perecederos del sector de la distribución comercial respecto de las Mercas (40,5% de sus aprovisionamientos de productos perecederos) que la que tiene el canal Horeca (12% de sus aprovisionamientos).

Tabla 2

Fuentes de aprovisionamiento de productos perecederos de la distribución comercial y del sector horeca

	Distribución comercial	Sector Horeca
Productores en origen	20,5%	9,8%
Mayoristas fuera de la Merca	30,9%	43,5%
Mayoristas dentro de la Merca	40,5%	12,0%
Autoservicio mayorista (cash&carry)	0,7%	7,2%
Detallistas	1,0%	9,1%
Distribuidores	4,9%	18,3%
Otros	1,4%	0,3%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Martín Cerdeño, V. J. (2011), "Estrategias de aprovisionamiento de la restauración comercial, colectiva y social. Posicionamiento de las Mercas en el abastecimiento de alimentos frescos para consumo fuera del hogar", en Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2011.

Según varios estudios⁵³, los establecimientos de restauración acuden, además de a la Merca, a otros 10 tipos de proveedores de productos perecederos, de forma que en el canal horeca, los principales proveedores de productos perecederos son los mayoristas fuera de la Merca (43,5% de su consumo), seguidos por distribución organizada (18,3%) y Mercas (12%). Estos datos parecen mostrar una menor adaptación de los mayoristas en Mercas a las necesidades del canal horeca⁵⁴.

⁵³ Estudio realizado sobre "el canal horeca en España" (FIAB e IC, 2007); "El mercado potencial de las Mercas" (Mercasa 2009).

⁵⁴ "Los intermediarios mayoristas en la cadena de valor de alimentación fresca", Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2010.

De acuerdo con estos estudios, las razones indicadas por los operadores del canal horeca para no comprar en la Merca son la necesidad de disponer de personal para acudir a la Merca (43%), costes de desplazamiento (30,9%), horario de venta inadecuado (21,8%), precios (15,5%) y coste de entrada (8,9%). Para el sector de la distribución comercial estos porcentajes se reducen considerablemente, de modo que solamente los precios presentan un valor más elevado como motivo para no comprar en las Mercas (21,9%). En este caso aparece, en primer lugar, el coste por desplazamiento (24,9%), seguido por la satisfacción con su actual proveedor (24,3%) como principales motivos para no acudir a la Merca.

2.3.5 El área geográfica de influencia de las Mercas

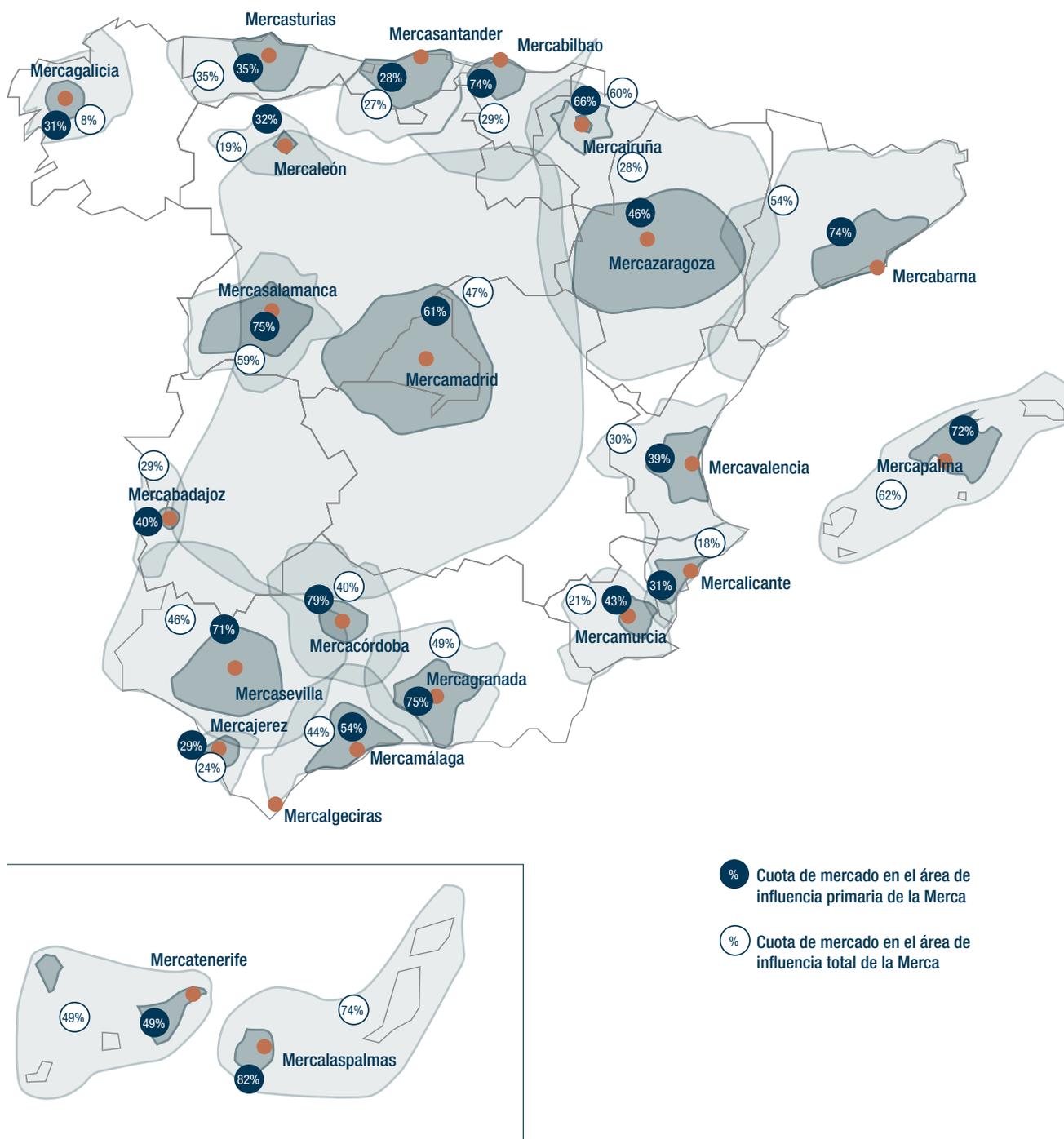
En el caso N/07032 TPH/BARGOSA, se señalaba que el *“ámbito geográfico de influencia de las ventas realizadas mediante el canal tradicional, es decir, directamente a través de los puestos de asentadores de los mercados centrales de las principales ciudades españolas (Mercamadrid, Mercabarna, Mercavalencia, etc.), podría ser inferior al nacional, circunscribiéndose a la zona de influencia de la Comunidad Autónoma”* a lo que podría añadirse, de acuerdo con lo anteriormente mencionado, que dicho ámbito puede ser, incluso, inferior al autonómico. Además, en las zonas equidistantes entre dos mercados centrales, existe interacción competitiva en condiciones de competencia homogéneas.

De acuerdo con el estudio sobre *“Los intermediarios mayoristas en la cadena de valor de alimentación fresca”*, elaborado por Mercasa, la capacidad de atracción de las Mercas es limitada, local o regional. Mercasa estima que en el caso de las Mercas de mayor tamaño, su área de influencia comercial podría ser suprarregional, yendo más allá de los 300 Km.

En su Informe Anual 2009, Mercasa estima que el área de influencia de cada Merca se subdivide en dos áreas: el área de influencia primaria, que es el área que comprende el 85% de la comercialización de la Merca, y el área de influencia secundaria, que comprende el resto de la comercialización. A continuación se reproducen los gráficos de dicho informe anual, que muestran las estimaciones de Mercasa sobre la capacidad de atracción y el poder de influencia de cada una de sus Mercas.

Gráfico 9

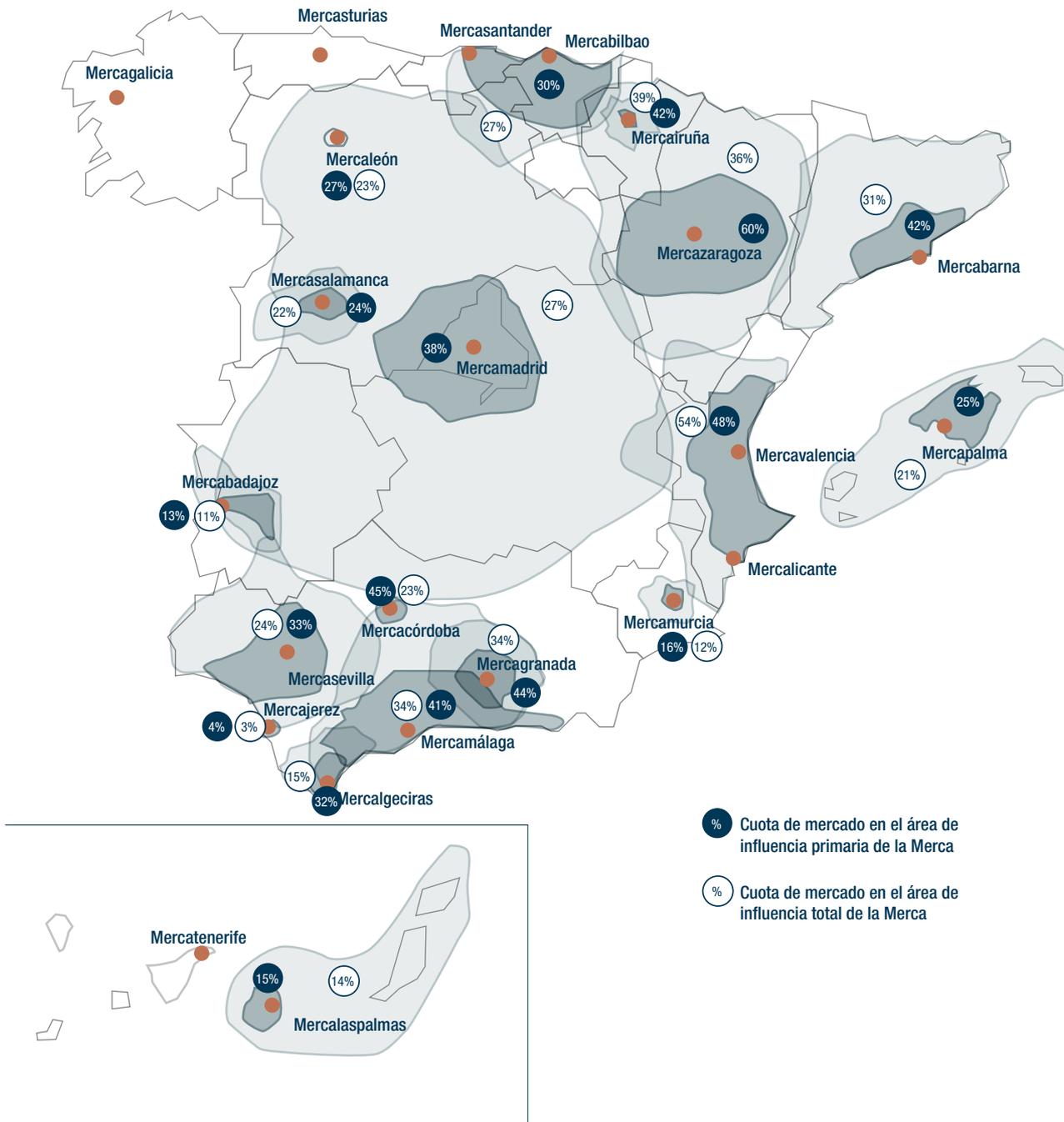
Ámbito geográfico de influencia de la Red de Mercas de Mercasa en la cadena alimentaria, según estimaciones de Mercasa (Sector frutas y hortalizas)



Fuente: Mercasa, Informe anual 2009 e información aportada.

Gráfico 10

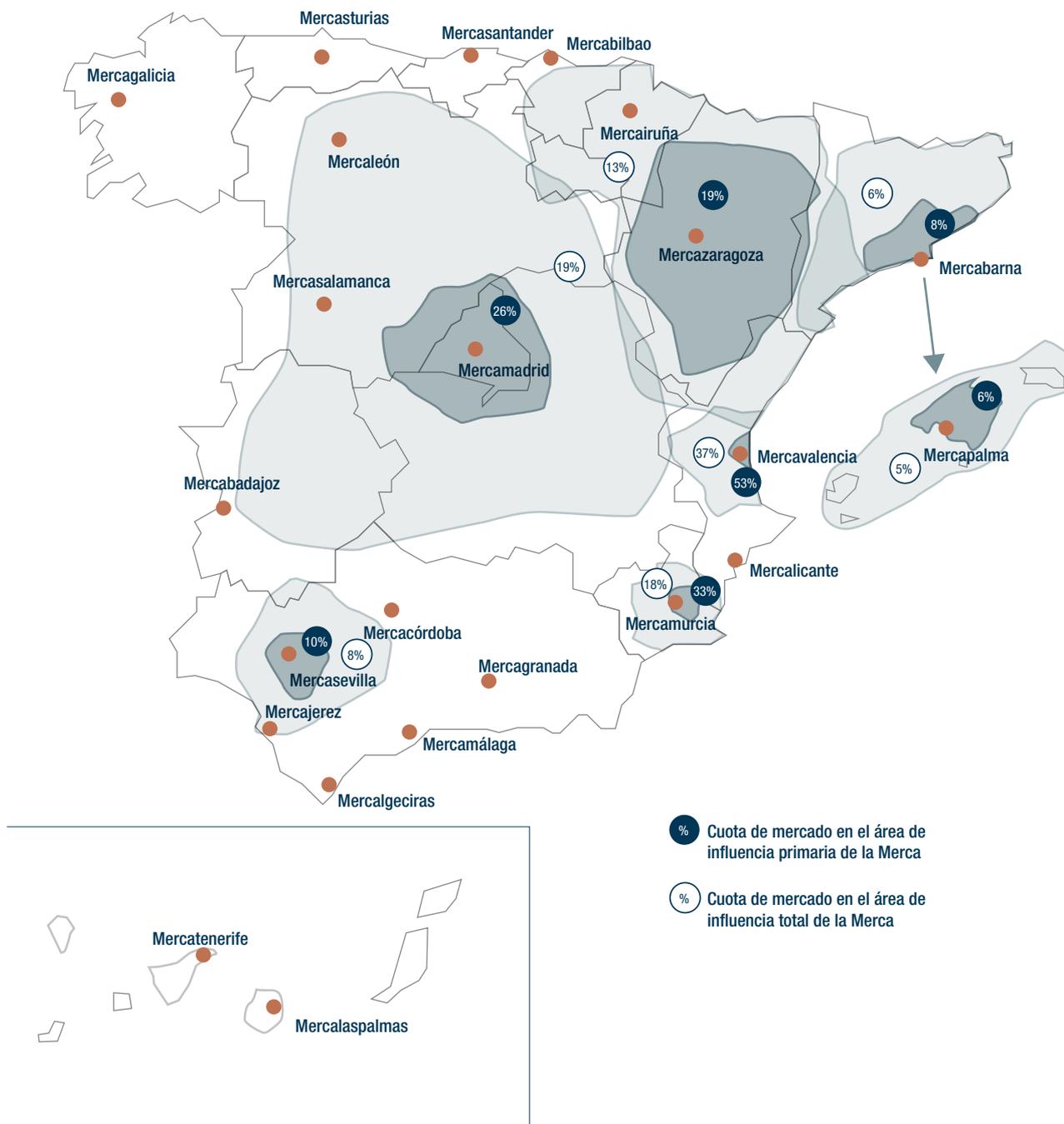
Ámbito geográfico de influencia de la Red de Mercas de Mercasa en la cadena alimentaria, según estimaciones de Mercasa (Sector pesca)



Fuente: Mercasa, Informe anual 2009 e información aportada.

Gráfico 11

Ámbito geográfico de influencia de la Red de Mercas de Mercasa en la cadena alimentaria, según estimaciones de Mercasa (Sector carnes)



Fuente: Mercasa, Informe anual 2009 e información aportada.

Como puede apreciarse en los gráficos, el área de influencia de cada Merca podría ser local o regional, lo que crearía mercados geográficos segmentados por regiones, salvo que existan zonas de solapamiento entre las áreas de influencia de las Mercas lo suficientemente grandes como para suponer una presión competitiva efectiva. No obstante, no todas las Mercas tienen igual área de influencia: en el caso de las grandes Mercas, como las de Madrid o Barcelona, el área de influencia podría desbordar la región, llegando a los 300 km.

Como se ha señalado, el análisis del área de influencia geográfica de las Mercas revela que la distribución a través de las Mercas tiene una importancia mayor a la que refleja el peso del canal de mercados mayoristas en el consumo de productos perecederos.

Así, determinadas Mercas tienen un peso muy elevado en sus respectivas zonas de influencia. En el caso de las frutas y hortalizas, Mercalaspalmas, Mercacórdoba, Mercasalamanca, Mercagranada, Mercabarna, Mercabillbao, Mercapalma y Mercasevilla tienen una cuota de mercado superior al 70% en sus respectivas áreas de influencia primarias⁵⁵, lo que significa que más del 70% de las frutas y hortalizas frescas consumidas en sus respectivas áreas de influencia inmediatas se venden en la Merca; en Mercairuña y Mercamadrid el porcentaje está por encima del 60%, en Mercamálaga supera el 50%, y en Mercatenerife, Mercazaragoza, Mercamurcia y Mercabadajoz se supera el 40%. Es decir, 15 de las 23 Mercas tienen una cuota de mercado en su área de influencia primaria en frutas y hortalizas por encima del 40% del consumo total. Llama la atención que las cuotas de mercado se mantengan en porcentajes elevados también en las áreas de influencia totales, que son mucho más amplias, en determinados casos: así, Mercamadrid vende el 47% de las frutas y hortalizas que se consumen en el centro peninsular; Mercabarna el 54% de las que se consumen en Cataluña; y entre Mercasevilla, Mercacórdoba, Mercagranada y Mercamálaga venden más del 40% del consumo de frutas y hortalizas de Andalucía central y occidental. A esto hay que añadir los archipiélagos, donde las cuotas de Mercapalma (62% en Baleares), Mercalaspalmas (74% en las islas de la provincia de Las Palmas) y Mercatenerife (49% en las islas de su provincia) son muy relevantes.

En el caso de pescados, el peso de las Mercas de Mercasa es más limitado. En las respectivas zonas de influencia primaria, sólo Mercazaragoza (60%) y Mercavalencia (54%) ostentan cuotas de mercado por encima del 50%, y otras 5 Mercas (Mercacórdoba, Mercagranada, Mercairuña, Mercabarna y Mercamálaga) tienen cuotas superiores al 40%, si bien debe tenerse en cuenta que las áreas de influencia de las Mercas andaluzas se solapan bastante y la posición real de Mercasa puede ser más fuerte de lo que reflejan las cuotas de sus Mercas individualmente consideradas. En las áreas de influencia totales, sólo Mercavalencia (48% en el área del Levante y Albacete) tiene una cuota superior al 40%.

En carnes, sólo 7 Mercas tienen presencia, y únicamente Mercavalencia tiene una posición relevante en su área de influencia primaria, con una cuota de mercado del 53%.

⁵⁵ En su estudio, Mercasa distingue el área de influencia primaria, como la zona más cercana a la Merca donde se consumen el 85% del volumen comercializado en la misma, y el área de influencia total, que es mucho más amplia.

El análisis del área de influencia geográfica de las Mercas revela que la distribución a través de las Mercas tiene una importancia mayor a la que refleja el peso del canal de mercados mayoristas en el consumo de productos perecederos

Mercasa considera que la posición en el mercado de cada Merca viene explicada por la demanda potencial en el área de influencia de la Merca, la existencia de competidores y el tamaño de los mayoristas ubicados en la Merca. En concreto, los factores que cita Mercasa son⁵⁶:

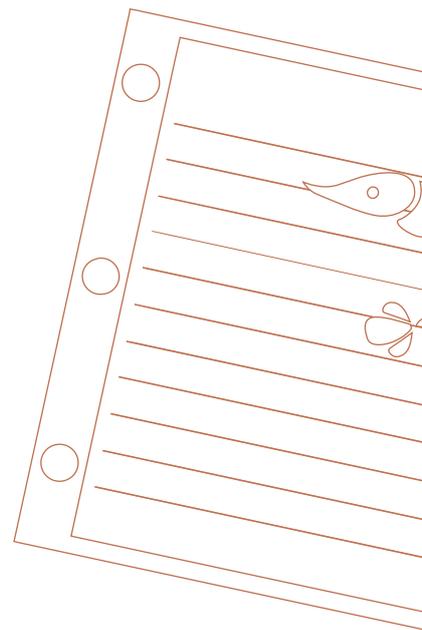
- La proximidad a la demanda potencial en su área de influencia
- La competencia en su entorno (existencia de otros mercados mayoristas y/u operadores externos)
- La presencia de una masa crítica de operadores dentro de la Merca, que se sitúa en unos 50 operadores en los mercados centrales y unos 40 operadores en la ZAC, aunque cada merca presenta sus particularidades.
- La dimensión de los operadores dentro de la Merca, dando lugar, a mayores capacidades para generar sinergias y economías de recinto y de oportunidad cuanto mayores y más diversificados sean.

Mercasa considera que la Red de Mercas presenta un importante nivel de competitividad y posicionamiento respecto a otros polígonos alimentarios⁵⁷, dado que:

- Las Mercas pertenecientes a la Red de Mercas presentan un nivel equivalente de competitividad respecto a otros polígonos alimentarios en localizaciones próximas.
- El grado de ocupación de las mercas es superior en muchos casos a la media de otros polígonos.
- La Red de Mercas se encuentra mejor localizada respecto a:
 - Núcleos de población importantes
 - Mercados municipales
 - Plataformas logísticas y de distribución organizada
 - Conectividad con las infraestructuras

⁵⁶ Mercasa, Informe anual 2009.

⁵⁷ Mercasa, Informe anual 2009.



3.

Distorsiones de la competencia en la actividad de las Mercas



Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, aunque han perdido importancia relativa respecto al pasado, las Mercas canalizan todavía hoy una parte muy relevante del consumo mayorista en destino de los productos perecederos en España: alrededor del 50% de las frutas y hortalizas, más del 50% de los pescados y mariscos y el 20% de las carnes que se consumen en España pasan por las Mercas⁵⁸. Estos porcentajes, incluso, pueden infraestimar la posición de las Mercas, habida cuenta de que hay áreas del territorio nacional donde la Red de Mercas no tiene cobertura; así, la importancia de las Mercas es mucho mayor en sus áreas inmediatas de influencia, y para el comercio minorista tradicional la importancia de las Mercas es muy elevada.

Frente a la importante transformación que el sistema comercial español ha experimentado en los últimos años, la configuración actual del modelo de comercialización de productos frescos a través de mercados centrales se remonta a los años sesenta. Parece oportuno verificar que el funcionamiento de las Mercas y el modelo vigente de prestación del servicio público de mercados centrales resulten racionales y justificados en el contexto actual y analizar su impacto sobre el desarrollo de la competencia.

Y en este sentido, debe tenerse en cuenta que en el pasado, determinadas actuaciones de las Mercas, o de las empresas instaladas en las Mercas, han estado sujetas al escrutinio de las autoridades de competencia, y en ocasiones se han acreditado infracciones de la normativa de defensa de la competencia. Un caso paradigmático es el de Mercasevilla (Expediente 525/01, Mercasevilla), en el que el TDC constató la existencia de infracciones de la LDC y sancionó por ello a Mercasevilla, pero encontró otras restricciones de la competencia que derivaban de los Reglamentos de funcionamiento de la Merca, si bien no consideró procedente sancionar estos comportamientos. Similar razonamiento se empleó por el TDC en el Expediente R367/99 Mercabillbao.

A continuación se realiza un análisis de las normas internas de funcionamiento de las Mercas, aprobadas por los Ayuntamientos, para verificar cómo afectan al desarrollo de la competencia entre los agentes que operan en la Merca (apartado 3.1). Después, se revisa el planteamiento general de la actividad de mercados centrales y la justificación de la intervención pública y de la existencia de reservas de actividad (apartado 3.2).

El análisis a continuación se basa en el funcionamiento de las Mercas integrantes de la Red de Mercas, dado que son las principales y las que mayor influencia tienen en la distribución mayorista de productos alimentarios frescos. Donde ha sido posible, el análisis de la Red de Mercas se ha completado con el de otros mercados centrales, en particular Mercaolid.

⁵⁸ Datos exclusivamente de la Red de Mercas de Mercasa.

3.1

Los Reglamentos internos de funcionamiento de las Mercas

Las 23 Unidades Alimentarias que integran la red de Mercas se rigen por sus propios Reglamentos de funcionamiento o Reglamentos de prestación del servicio, cuya aprobación corresponde al Ayuntamiento, a propuesta de la empresa mixta correspondiente en cada caso⁵⁹.

Los reglamentos de las Mercas ordenan las distintas actuaciones que, siguiendo una determinada secuencia temporal, son propias del funcionamiento diario de las Unidades Alimentarias. Así, aparecen cláusulas relativas a:

- Actuaciones anteriores a la venta.
- La propia venta.
- La forma de pago.
- Actuaciones posteriores a la venta.
- Otro tipo de cláusulas.

Desde una perspectiva de competencia, estas cláusulas son susceptibles de categorizarse en función del tipo de efecto anticompetitivo que puedan generar. Conceptualmente, la actuación de las Mercas puede generar dos clases de efectos anticompetitivos en el mercado:

- Reducir la competencia efectiva entre operadores, bien cerrando el acceso de vendedores y compradores al espacio de la Merca (apartado 3.1.1), bien restringiendo las posibilidades y los incentivos a competir efectivamente entre los agentes que operan en la Merca (apartado 3.1.2).
- Extraer de los agentes una parte no equitativa del excedente generado, repercutiendo negativamente en los consumidores finales (apartado 3.1.3).

3.1.1 Restricciones de acceso a la Merca

La Merca es un espacio público en el que se instalan asentadores para vender sus productos. Un primer tipo de problemas deriva de que el número de puestos es limitado, de modo que la forma de asignación de los mismos entre vendedores o los requisitos que se les exigen para operar en la Merca pueden distorsionar la competencia en el mercado, favoreciendo la coordinación anticompetitiva entre los mayoristas instalados o reduciendo la presión competitiva de la oferta potencial.

⁵⁹ De acuerdo con sus contestaciones a los requerimientos de información realizados por la Dirección de Promoción de la Competencia de la CNC, Mercalgeciras no dispone de Reglamento de funcionamiento, régimen interior o prestación de servicios. Mercalgeciras señala expresamente que “no existe Reglamento de régimen interior ni Reglamento de prestación de servicio aprobados por los órganos de gobierno de la sociedad”.

El número de puestos es limitado, de modo que la forma de asignación de los mismos entre vendedores o los requisitos que se les exigen para operar en la Merca pueden distorsionar la competencia en el mercado, favoreciendo la coordinación anticompetitiva entre los mayoristas instalados o reduciendo la presión competitiva de la oferta potencial

La autorización administrativa y los requisitos para acceder a la Merca

Los Reglamentos de todas las Mercas establecen que para ser titular de un puesto y operar en una Unidad Alimentaria es necesario **obtener una autorización administrativa** o licencia otorgada por el Ayuntamiento correspondiente, a propuesta de la Merca o sociedad mixta encargada de la gestión del servicio, previo cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en los Reglamentos. Posteriormente, es la empresa mixta la que asigna el puesto concreto al poseedor de un título habilitante. Solamente en un caso (Mercairuña), se establece como sistema de otorgamiento de la licencia o autorización la propia subasta tramitada por la empresa mixta y resuelta por el Ayuntamiento para la adjudicación del puesto.

Dado que la Merca es un espacio público, el acceso a la misma puede condicionar la prestación por los operadores de los servicios de venta mayorista de productos frescos. Por tanto, debe considerarse que esta autorización administrativa se halla sujeta a lo previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas). Como régimen de autorización, su existencia debería venir sancionada y motivada por una norma de rango legal y ser no discriminatoria, necesaria y proporcionada (art. 5 Ley Paraguas). Sin embargo, no parece que estos supuestos se satisfagan. Existen serias dudas de que concurra **interés general** en una autorización diferente a las habilitaciones que puedan ser exigibles, con carácter general, para operar como comercializador mayorista de productos frescos, o al propio acto de resolución de la adjudicación de puestos por la empresa mixta. Y en todo caso, en la medida en que la autorización tiene por objeto comprobar el cumplimiento por el solicitante de los requisitos previstos para ser titular de un puesto, y no otorgar el acceso al puesto en sí -que se otorga por la empresa mixta en otro trámite-, podría ser más proporcionada la forma de **declaración responsable** que la de autorización previa (art. 5 Ley Paraguas), o, en todo caso, que se encargue a la empresa mixta la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos al asentador en el propio trámite de adjudicación del puesto.

En cuanto a los requisitos exigidos para poder ser titular de una autorización, hay algunos que podrían ser contrarios también a la Ley Paraguas:

- La **exigencia de nacionalidad española**. Es una cláusula presente en la regulación de 6 Mercas (Mercabadajoz, Mercalaspalmas, Mercamálaga, Mercasantander, Mercavalencia y Mercazaragoza), que se prohíbe expresamente en los arts. 5.a) y 10.a) de la Ley Paraguas.
- La **exigencia de acreditar capacidad financiera suficiente** para ejercer la actividad en la Merca y de especificar la **clase de artículos y cantidad de los mismos que se pretende vender** en el mercado. Se trata de requisitos previstos para la obtención de las autorizaciones en la práctica totalidad de las Mercas. En ambos casos, se observa el peligro de que mediante estos requisitos de naturaleza económica se pueda supeditar la concesión de la autorización *“...a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación*

Tales duraciones tan prolongadas constituyen una barrera de entrada para nuevos asentadores y consolidan la situación de los mayoristas ya instalados

económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada...”, expresamente prohibidos en el art. 10.e) de la Ley Paraguas.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en una gran mayoría de Mercas, las solicitudes de autorización para la ocupación de puesto deben dirigirse a la empresa mixta, quien, a su vez, lo remite al ayuntamiento con un informe o una propuesta de decisión. Pues bien, en la medida en que en estos informes o propuestas puedan influir los asentadores de la Merca, por su carácter de accionistas de la empresa mixta, o por participar en comités consultivos de la misma (véanse apartados 176 a 179 sobre los Comités de Asesoramiento Social), se conculcaría lo previsto en el artículo 10.f) de la Ley Paraguas, al permitir la influencia de los operadores ya instalados en la decisión sobre la entrada de nuevos competidores.

La duración de las autorizaciones

La duración de las autorizaciones para la ocupación del puesto se encuentra muy vinculada al período de vigencia de las entidades mixtas. De acuerdo con el contenido de los Reglamentos y con la información aportada por Mercasa, se puede realizar la siguiente categorización de las 23 Unidades Alimentarias:

- En las 13 Mercas cuya gestión corresponde a una empresa mixta en régimen de derecho público, la duración de la explotación del mercado por la empresa mixta se prevé por un período de 50 años, por aplicación del art. 111.1 RSCL. En dichos supuestos⁶⁰ -salvo en el caso de Mercajerez-, la duración de las autorizaciones para la ocupación de puesto se vincula a la duración de la propia empresa mixta y es de **50 años**⁶¹.
- En el caso de las 2 Mercas sin expediente de municipalización⁶² y de las 4 Mercas que han pasado a un régimen de gestión directa⁶³, sometidas también a régimen de derecho público, la duración de la explotación del mercado por la empresa mixta es indefinida. En dichos supuestos, la duración de las autorizaciones para la ocupación de puesto es de **50 años**⁶⁴ o **indefinida**⁶⁵.

En las 4 Mercas en que el servicio no se ha municipalizado⁶⁶, Mercasa indica que la gestión se somete a régimen de derecho privado. De acuerdo con la

⁶⁰ Mercalicante, Mercairuña, Mercajerez, Mercalaspalmas, Mercamadrid, Mercamálaga, Mercamurcia, Mercapalma, Mercasalamanca, Mercasantander, Mercasevilla, Mercavalencia y Mercazaragoza).

⁶¹ En puridad, no se llega a los 50 años, ya que se establece que la duración de la autorización no podrá ser superior a la de la empresa mixta o, en particular, rebasar en seis meses o un año a la fecha de la reversión a la Corporación de las instalaciones de la UA.

⁶² Mercagalicia y Mercal León.

⁶³ Mercabarna, Mercabilbao, Mercacórdoba y Mercagranada.

⁶⁴ Ver nota al pie 61.

⁶⁵ En el caso de Mercabilbao, las autorizaciones son de un máximo inicial de 10 años, automáticamente renovables por períodos de 5 años, lo que las convierte en indefinidas. En Mercagranada, de acuerdo con su Reglamento, las autorizaciones se otorgan por un plazo que no restrinja ni limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones, pero no se establece límite alguno.

⁶⁶ Mercalgeciras, Mercabadajoz, Mercasturias y Mercatenerife.

información aportada por Mercasa, los puestos se adjudican por 5-10 años en Mercalgeciras, 25 años en Mercatenerife, 50 años en Mercasturias y no hay límite en Mercabadajoz.

Tales duraciones tan prolongadas constituyen una barrera de entrada para nuevos asentadores y consolidan la situación de los mayoristas ya instalados. Además, estas duraciones conculcan lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley Paraguas, que establece: *“Cuando el número de autorizaciones para realizar una determinada actividad de servicios esté limitado: [...] b) la autorización que se conceda tendrá una duración limitada y proporcionada atendiendo a las características de la prestación del servicio y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará, una vez extinguida la autorización, ningún tipo de ventaja para el prestador cesante o para personas especialmente vinculadas con él.”*

Esta situación impide, además, injustificadamente la entrada de nuevos operadores en el mercado durante largos periodos de tiempo y, si bien la Directiva de Servicios permite que se acote temporalmente la vigencia de las autorizaciones cuando éstas son limitadas en número, exige también que la duración sea proporcionada en el sentido de que *“no restrinja ni limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos”*.

La Autoridad Catalana de Competencia añade a este respecto que *“parece evidente que un plazo de 50 años (el máximo que permite el Reglamento de los mercados municipales del ayuntamiento en cuestión) no sería una duración proporcionada, pues las inversiones necesarias (sobre bienes muebles, básicamente) no requieren un periodo de amortización tan largo. Desde el punto de vista de la competencia, se recomienda, pues, que la duración sea la más corta posible para que la competencia “por el mercado” se produzca con la mayor frecuencia en el tiempo que permita recuperar las inversiones realizadas. Este procedimiento de concesión de la licencia deberá respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva”⁶⁷.*

Por otro lado, y aunque no se han detectado en los Reglamentos analizados, procedimientos de renovación o de prórroga automática de la vigencia de las licencias, sí parece conveniente advertir que la Directiva de Servicios es contraria a que se establezcan.

La siguiente tabla muestra que en algunas Mercas, el número de empresas instaladas es muy reducido. Por ejemplo, hay menos de 10 empresas en los mercados de frutas y hortalizas de Mercalgeciras y Mercabadajoz, en los mercados de pescados y mariscos de Mercalaspalmas, Mercasalamanca, Mercairuña, Mercaleón, Mercajerez y Mercabadajoz y en el mercado de carnes de Mercasevilla. En otros muchos mercados el número de empresas ubicadas no supera los 20.

⁶⁷ Consideraciones generales relativas a una consulta planteada por un ayuntamiento de la provincia de Barcelona sobre los mercados municipales (CO 49/2012), Autoridad Catalana de la Competencia.

Tabla 3

Número de empresas instaladas en cada Merca, por productos

Merca	Frutas, hortalizas y patatas	Pescados y mariscos	Carnes
Mercamadrid	148	162	24
Mercabarna	161	74	41
Mercazaragoza	36	17	190
Mercalaspalmas	196	5	-
Mercasevilla	75	42	1
Mercavalencia	58	27	14
Mercamálaga	59	24	-
Mercamurcia	59	11	10
Mercabilbao	39	24	-
Mercagranada	33	17	-
Mercapalma	38	-	10
Mercatenerife	42	-	-
Mercacórdoba	23	12	-
Mercalicante	31	-	-
Mercasalamanca	25	6	-
Mercairuña	13	8	-
Mercasantander	20	-	-
Mercaleón	11	7	-
Mercasturias	17	-	-
Mercajerez	13	1	-
Mercalgeciras	1	10	-
Mercagalicia	10	-	-
Mercabadajoz	4	4	-

Fuente: Mercasa (www.mercasa.es)

El sistema de adjudicación de puestos

Una vez obtenida la correspondiente autorización, tiene lugar la adjudicación de los puestos a los operadores por la entidad gestora de la Merca. En general, se advierte cierto grado de **indefinición y ambigüedad en la determinación de los criterios de dicha adjudicación**. La gran mayoría de los reglamentos señalan de forma genérica que el sistema que se utilizará será aquél que se acomode al criterio de mejor servicio público; algunos de ellos concretan un poco más, haciendo referencia a criterios de publicidad y concurrencia (Mercabadajoz, Mercagranada, Mercatenerife, Mercasevilla, Mercalaspalmas), mientras en otros casos simplemente se señala que dichos criterios serán “los que se determinen en el reglamento” sin posterior concreción (Mercaurias, Mercapalma). Finalmente debe destacarse el caso de Mercavalencia, que señala que el puesto se adjudicará por sorteo o por el procedimiento que se estime más idóneo, sistema que en nada garantiza la existencia de un proceso competitivo para optar a la adjudicación de los puestos. Muy pocas regulaciones son más explícitas, en el sentido de hacer referencia a sistemas concretos que garanticen la concurrencia.

De esta forma, se otorga a la empresa gestora de la Merca una **amplia discrecionalidad en la selección y designación de las empresas adjudicatarias**, que le puede permitir interferir en el libre juego de oferta y demanda supeditando la concesión de la autorización a criterios económicos, por ejemplo, ponderando su adecuación a la oferta de productos en el área geográfica o a objetivos de programación económica. Debe recordarse que el uso de estos criterios está expresamente prohibido en el art. 10.e) de la Ley Paraguas. Esta discrecionalidad genera una distorsión sobre el libre juego de oferta y demanda que en algunos casos puede estar justificada por algún interés superior. Ahora bien, en tal caso deben satisfacerse los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Esta situación parece derivar de la redacción original del Real Decreto 1882/1978, cuyo artículo 15.1 establecía: *“Para la adjudicación de puestos en los mercados mayoristas se utilizará, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 12, de entre los sistemas autorizados por las disposiciones vigentes, aquel que se acomode más al criterio del mejor servicio público y asegure en mayor medida que el adjudicatario desarrollará su actividad comercial en las condiciones determinadas en este Real Decreto”*. Esta redacción se ha modificado en 2010, precisamente, para acomodar el RD 1882/1978 a la Ley Paraguas e introducir competencia en los procedimientos de adjudicación de puestos, siendo la nueva redacción la siguiente: *“Para la adjudicación de puestos en los mercados mayoristas se utilizará, sin perjuicio de lo previsto en el artículo doce, de entre los sistemas autorizados por las disposiciones vigentes, aquel que mejor garantice el equilibrio en el abastecimiento, la protección del consumidor y la protección de la salud pública. El procedimiento de adjudicación deberá tener en cuenta los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.”* Sin embargo, pese a tratarse de una modificación operada en febrero de 2010, y que entró en vigor en septiembre de ese año, no ha ocasionado modificación ninguna en los Reglamentos de las Mercas, que siguen recogiendo la regulación antigua.

El problema de la discrecionalidad en los métodos de selección de los asentadores podría contribuir a explicar la tendencia existente a que **los puestos que van quedando libres con el tiempo pasen a ser ocupados por asentadores ya instalados en la Merca.**

En primer lugar, se producen relativamente muy pocas liberaciones de puestos en los mercados, lo cual resulta consistente con lo señalado en el apartado b) anterior sobre largas duraciones. De esta forma, entre 2000 y 2012 se han producido 1.318 cambios de titularidad en el total de las 23 Mercas (ver tabla 4). La mayoría (908 cambios, el 69%) corresponden a traspasos de puestos efectuados entre particulares. El hecho de que haya traspasos privados entre particulares se produce de forma totalmente ajena a la voluntad de la Merca, ya que los traspasos dependen únicamente de la voluntad de los particulares de ceder su puesto. De hecho ocurre, por ejemplo, que en Mercamadrid, la mayor Merca de España, no se produjo ningún traspaso entre 2000 y 2012, mientras que en Mercalaspalmas se produjeron 213 cesiones privadas en ese mismo periodo. Sólo 410 cambios (el 31%) han sido cesiones efectuadas por las Mercas, lo cual supone un promedio de 17,8 cambios por Merca a lo largo de 13 años, es decir, de media, únicamente 1,4 puestos por año y Merca.

Tabla 4

Datos de acceso a puestos en las Mercas (2000-2012)

MERCA	# cambios titularidad	Traspasos privados		Cesiones por la Merca	
		#	%	#	%
Mercabadajoz	15	0	0%	15	100%
Mercabarna	174	174	100%	0	0%
Mercabilbao	42	39	93%	3	7%
Mercacórdoba	71	49	69%	22	31%
Mercagalicia	9	0	0%	9	100%
Mercagranada	143	62	43%	81	57%
Mercairuña	10	8	80%	2	20%
Mercajerez	15	3	20%	12	80%
Mercalaspalmas	216	215	100%	1	0%
Mercaleón	11	4	36%	7	64%
Mercalgeciras	33	0	0%	33	100%
Mercalicante	36	23	64%	13	36%
Mercamadrid	4	0	0%	4	100%

MERCA	# cambios titularidad	Trasposos privados		Cesiones por la Merca	
		#	%	#	%
Mercamálaga	48	29	60%	19	40%
Mercamurcia	72	42	58%	30	42%
Mercapalma	0	0	-	0	-
Mercasalmanca	35	33	94%	2	6%
Mercasantander	50	0	0%	50	100%
Mercasevilla	73	65	89%	8	11%
Mercasturias	16	0	0%	16	100%
Mercatenerife	85	3	4%	82	96%
Mercavalencia	111	110	99%	1	1%
Mercazaragoza	49	49	100%	0	0%
TOTAL	1.318	908	69%	410	31%

Fuente: elaboración propia a partir de información aportada por Mercasa.

En segundo lugar, la ocupación de los puestos liberados no siempre se realiza mediante un procedimiento competitivo. La tabla 5 muestra las formas de cesión de los 410 puestos adjudicados por las Mercas. Cinco Mercas no realizan adjudicaciones, sino que ceden los puestos mediante contratos de arrendamiento, de modo que gran parte de las cesiones se han realizado mediante arrendamientos (175, el 43% de las adjudicaciones), y existen varias adjudicaciones directas (18), sin que se asegure un proceso competitivo en la selección de los adjudicatarios⁶⁸.

⁶⁸ En cuanto al resto de adjudicaciones, no se ha comprobado exhaustivamente su forma de desarrollo.

Tabla 5

Sistemas de adjudicación de puestos liberados por las Mercas

MERCA	#	Forma cesión	MERCA	#	Forma cesión
Mercabadajoz	15	Arrendamiento	Mercamálaga	19	18 adjudicación directa 1 adjudicación pública
Mercabarna	0	-	Mercamurcia	30	18 adjudicación 12 negociado
Mercabilbao	3	Adjudicación	Mercapalma	0	-
Mercacórdoba	22	Adjudicación	Mercasalmanca	2	Adjudicación
Mercagalicia	9	Arrendamiento	Mercasantander	50	Adjudicación
Mercagranada	81	Adjudicación	Mercasevilla	8	Adjudicación
Mercairuña	2	Adjudicación	Mercasturias	16	Arrendamiento
Mercajerez	12	Adjudicación	Mercatenerife	82	Arrendamiento
Mercalaspalmas	1	Licitación pública	Mercavalencia	1	Adjudicación
Mercaleón	7	Adjudicación	Mercazaragoza	0	-
Mercalgeciras	33	Arrendamiento			
Mercalicante	13	Adjudicación			
Mercamadrid	4	Adjudicación			

Fuente: elaboración propia a partir de información aportada por Mercasa.

El cambio operado en el RD 1882/1978 en el año 2010 no parece que haya mejorado el panorama comentado en los dos párrafos anteriores. En efecto, desde el 13 de septiembre de 2010 (entrada en vigor de los cambios operados en el RD 1882/2010) se han producido 182 cambios de titularidad de puestos en las Mercas de la Red de Mercas de Mercasa, de los cuales 136 (el 75%) han sido entre operadores privados y 46 han sido cesiones de la Merca (el 25%). La forma de llevar a cabo las cesiones por la Merca sí ha cambiado, de forma que los arrendamientos y las cesiones directas han pasado a ser las formas predominantes, sumando el 63% de las cesiones (en el periodo anterior suponían el 46%). En las tablas 6 y 7 a continuación se comparan las cifras de cambios de titularidad de puestos y sistemas de adjudicación antes y después del cambio reglamentario:

Tabla 6

Datos de acceso a puestos en las Mercas. Comparación periodos

PERIODO	# cambios titularidad	Trasposos privados		Cesiones por la Merca	
		#	%	#	%
2000-sep.2010	1.136	775	68%	364	32%
oct.2010-2012	182	136	75%	46	25%
TOTAL	1.318	911	69%	410	31%

Tabla 7

Sistemas de adjudicación de puestos liberados por las Mercas. Comparación periodos

PERIODO	Cesiones por la Merca	Arrendamientos		Adjudicaciones directas		Otras adjudicaciones	
		#	%	#	%	#	%
2000-sep.2010	364	152	42%	12	3%	200	55%
oct.2010-2012	46	23	50%	6	13%	17	37%
TOTAL	410	175	43%	18	4%	217	53%

En tercer lugar, se ha constatado que, incluso en algunos de los escasos supuestos en que se prevé un sistema competitivo de adjudicación, los pliegos de condiciones para la licitación prevén requisitos de adjudicación que impiden la entrada de nuevos operadores en los mercados centrales de abastecimiento, lo que explicaría igualmente la mencionada tendencia a que los puestos libres sean ocupados por asentadores ya instalados en la Merca.

Así, en el caso de Mercabilbao, los pliegos de condiciones para la concesión por concurso de la autorización de venta de puestos en el mercado de pescados prevén como requisito para poder tomar parte en el concurso “*ser personas físicas o jurídicas, asentadores de MERCABILBAO [...]*” Consecuentemente se prevé, en los criterios de adjudicación, que será circunstancia a considerar para la resolución del concurso “*tener la condición en el momento de celebrarse la licitación y durante su desarrollo, de titular concesionario de algún puesto en la Unidad Alimentaria de Bilbao, especialmente a actividades análogas a las que se refiere el presente pliego de condiciones*”. En otros pliegos de adjudicación de puestos de esta misma Merca el criterio de adjudicación previsto es ser asentador de pescados en cualquiera de los mercados mayoristas de la Unión Europea, otorgándose un punto por cada año de antigüedad con un máximo de veinte, sobre un total de 100 puntos.

Por su parte, Mercacórdoba prevé en un pliego de condiciones -en este caso en el mercado de frutas y hortalizas- que la adjudicación de los módulos se regirá, entre otros, por el hecho de que *“los mayoristas sean titulares de módulos colindantes a los que son objeto de este concurso”* y la *“utilización durante los dos últimos años de módulos para almacenamiento complementario a la venta.”*

Asimismo Mercabarna prevé, para el caso de un puesto en el mercado central de frutas y hortalizas, que podrán concurrir a la subasta las personas naturales y jurídicas que sean: *“mayoristas de frutas y hortalizas, cooperativas, uniones de cooperativas o sus servicios comerciales, asociaciones de productores, agrupaciones de detallistas que utilicen la parada para la distribución de productos entre sus asociados, órganos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, directamente o a través de organismos autorizados con finalidades reguladoras de mercado”*.

De forma similar a lo que ocurre en materia de aprobación de los reglamentos de funcionamiento interno de los Mercas, es la Merca quien propone al Ayuntamiento el procedimiento de adjudicación conforme a unas determinadas bases o condiciones también propuestas por la Merca⁶⁹.

Los derechos de preferencia y ventajas que, como se ha visto, otorgan los pliegos contractuales a los anteriores titulares o a personas que estén vinculadas, una vez extinguida la licencia, son también contrarios a la Directiva de Servicios y a la Ley 17/2009. No puede haber ningún tipo de “derechos adquiridos” para los anteriores titulares ya que *“si se reconociera algún tipo de preferencia o ventaja a los anteriores titulares de las licencias, éstos podrían continuar prestando sus servicios y ocupando una de las plazas -las cuales son limitadas-, sin entrar en concurrencia con el resto de potenciales entrantes. Se estaría vulnerando, pues, el principio de libre concurrencia y el principio de igualdad de trato entre todos los posibles competidores, lo cual constituye una grave restricción a la competencia”*⁷⁰.

Restricciones a los traspasos de puestos entre mayoristas

La práctica totalidad de los Reglamentos analizados prevén un derecho de tanteo y retracto o de adquisición preferente por parte de la Merca cuando se produce la transmisión de la titularidad de un puesto. En todos esos casos se establece además, que si la Merca no ejerce tal derecho, se quedará con un porcentaje que oscila entre el 20% y el 40% del precio de cesión del puesto⁷¹.

A través de esta figura, la merca podría encarecer el precio de los puestos, dificultando la entrada de nuevos competidores, existiendo además un incentivo por parte de la Merca a hacerlo así, dado que al incrementar el precio de

⁶⁹ Así consta en los casos de Mercabilbao y Mercacórdoba.

⁷⁰ Consideraciones generales relativas a una consulta planteada por un ayuntamiento de la provincia de Barcelona sobre los mercados municipales (CO 49/2012), Autoridad Catalana de la Competencia.

⁷¹ En el caso de Mercaolid, el 15%.

En 17 Mercas, la falta de comercialización de los mínimos establecidos genera la extinción de la autorización para ser titular del puesto o la pérdida de la condición de usuario vendedor en el mercado

un determinado puesto aumentaría artificialmente también la valoración del resto de los puestos establecidos en la Merca. Por otra parte, dado que los reglamentos de las Mercas no contienen criterios para regular el ejercicio del derecho de tanteo, éste se podría utilizar por la Merca para bloquear la entrada de competidores no deseados por criterios de programación económica.

Deber de los mayoristas de comercializar determinadas cantidades

La exigencia de comercialización de un tonelaje mínimo es una cláusula muy generalizada en la regulación de todas las Mercas analizadas. En 17 Mercas, la falta de comercialización de los mínimos establecidos genera la extinción de la autorización para ser titular del puesto o la pérdida de la condición de usuario vendedor en el mercado.

Esta obligación encuentra apoyo en la versión original, ya derogada, del Real Decreto 1882/1978, de 26 de julio, cuyo artículo 14 establecía que el Reglamento de cada mercado mayorista determinará el tonelaje mínimo a comercializar en cada puesto en relación con sus características y el tipo de producto, así como la revisión de dichos tonelajes. Sin embargo, tras la adaptación de esta norma a la Ley Paraguas, practicada por el Real Decreto 200/2010, de 26 de febrero, la posibilidad de determinar ventas mínimas por puesto ha desaparecido de la regulación estatal, puesto que se trata de un requisito de naturaleza económica que supedita la prestación y la continuidad del servicio al cumplimiento de unos objetivos económicos determinados por la empresa gestora de la Merca, y por tanto contrario a lo previsto en el artículo 10 de la Ley Paraguas.

Por otra parte, solamente en un caso (Mercairuña) la regulación prevé el deber de los mayoristas de no superar un tonelaje máximo de comercialización (art. 53), previsión que, análogamente a la anterior, constituye un requisito no justificado y contrario a lo previsto en el artículo 10 de la Ley Paraguas.

En la misma línea, la Autoridad Catalana de la Competencia ha valorado⁷² una cláusula reglamentaria consistente en fijar un número determinado de puestos por categorías de producto o por el establecimiento de un mix comercial definido en porcentajes de la superficie de venta total, considerando que *“este tipo de previsiones no sólo resultan contrarias a la Directiva de Servicios, sino que son restricciones injustificadas a la competencia que impiden o dificultan el acceso al mercado de operadores interesados. En efecto, siempre que se den las condiciones suficientes, la determinación de la oferta y la demanda, y los resultados de su confrontación, deben resolverse a través de mecanismos de mercado, como consecuencia de las decisiones de los agentes económicos, y no verse influidos por la programación económica de las autoridades públicas”*. Añade además que *“En general, los operadores incumbentes tienen interés en que se apliquen medidas proteccionistas, las cuales tienen efectos negativos sobre la competencia (impiden la entrada de*

⁷² “Consideraciones generales relativas a una consulta planteada por un ayuntamiento de la provincia de Barcelona sobre los mercados municipales (CO 49/2012)”, Autoridad Catalana de la Competencia.

operadores que desean entrar y por lo tanto, se reduce la presión competitiva a la que están sometidos los ya establecidos) y, en consecuencia, también provocan efectos negativos sobre los consumidores: menor libertad de elección, precios superiores o productos de menor calidad”.

3.1.2 Cláusulas que pueden facilitar la coordinación anticompetitiva entre vendedores o compradores de la Merca

Un segundo grupo de cláusulas identificadas pueden tener como efecto reducir la intensidad de la competencia efectiva entre los agentes que operan en la Merca y favorecer la aparición de comportamientos coordinados entre ellos al facilitar la monitorización de sus estrategias comerciales y limitar las posibilidades de diferenciación.

Obligación de canalizar los pagos a través de la Merca

La regulación de una Merca (Mercasevilla) establece la obligación de canalizar los cobros y los pagos a través de la empresa gestora de la Merca. No es posible deducir por el Reglamento de régimen interior de Mercasevilla si esta obligación está prevista para todo tipo de productos o sólo se aplica a los minoristas que compran pescado (en el art. 33 del Reglamento está previsto con carácter general a pesar de que el art. 30 del mismo Reglamento, al establecer las obligaciones de los minoristas, se refiere sólo y específicamente a los minoristas de pescados).

La obligación de canalizar los cobros y pagos a través de la empresa gestora de la Merca puede favorecer el control por los asentadores de los precios efectivos aplicados por cada uno de ellos si dicha información se difunde de forma individualizada entre las empresas. A estos efectos, resulta esencial asegurar que los operadores de la Merca no tengan acceso a esta información ni participen en órganos con acceso a la misma o con capacidad de influir en la toma de decisiones sobre la gestión de cobros y pagos.

Además, esta cláusula supone que la Merca se atribuya la prestación obligatoria y exclusiva de un servicio a los asentadores, lo que encarece los costes de operación en el mercado y es previsible que repercuta negativamente en los consumidores finales.

Por todo ello, no parece que exista justificación ni proporcionalidad en el establecimiento de esta clase de obligación por la Merca.

Deber de facilitar información a la empresa mixta

Es una cláusula presente en 15 de las Mercas analizadas, de acuerdo con la cual los mayoristas deben facilitar, tanto a la dirección de la Merca como a las autoridades competentes, la información relativa a la entrada y salida de mercancías, condiciones de las transacciones realizadas y, en general,

de todos los aspectos relativos al abastecimiento que le sean solicitados. Más allá de esta obligación generalizada se ha detectado, en el caso de 3 Mercas, que los Reglamentos, además de mencionar los aspectos referidos, incluyen de forma específica, entre la información que debe comunicarse a la dirección de la Merca, determinada información sobre precios, en particular:

- Precios máximos, mínimos y dominantes (Mercagranada)
- Precios mínimos y máximos alcanzados por los artículos comercializados en el día, aunque se subraya que la obtención de estos datos tendrá fines estadísticos (Mercapalma)
- Precios mínimos, máximos y más frecuentes (Mercasevilla) y se establece, adicionalmente, que la Merca debe comprobar los precios de venta obtenidos en cada uno de los productos.

Adicionalmente, la mayoría de los Reglamentos analizados contienen una obligación genérica de los compradores y de los usuarios del mercado, en general, de aportar toda la información que sea solicitada por la Merca o los órganos competentes. Sólo en algunos casos (por ejemplo, Mercasturias y Mercapalma), las previsiones anteriores están acompañadas de la aclaración de que tal información sólo se recopilará y utilizará con fines estadísticos.

Las obligaciones de facilitar información a la sociedad gestora de la Merca, y en particular, sobre precios, pueden llevar a riesgos sobre la competencia derivados del uso que se dé a dicha información. La difusión de información individualizada puede permitir que las empresas se controlen entre ellas, desincentivando estrategias comerciales agresivas, precios bajos y descuentos. No obstante, en la medida en que esta información se utilice con fines estadísticos, se difunda de forma agregada o anónima, no de manera inmediata o con carácter abierto, el riesgo de coordinación será menor, y pueden promover objetivos de eficiencia al favorecer un mejor ajuste entre oferta y demanda. Otros factores, como la frecuencia de la información, pueden tenerse también en cuenta en este análisis, en función de las circunstancias particulares de cada caso⁷³.

Es fundamental asimismo, asegurar que los asentadores tampoco tengan acceso a la información que proporcionan todos los vendedores a través de comités u órganos internos de dirección, seguimiento o control de la actividad de la Merca.

En este sentido, las competencias de los Comités de Asesoramiento Social⁷⁴ son preocupantes desde la óptica de competencia en la medida en que, por un lado, a través de estos Comités los asentadores y los compradores de la Merca tengan acceso a información comercialmente sensible de otros competidores (precios, cantidades vendidas por los asentadores, solicitudes de ampliación o mejora de puestos) y potenciales entrantes (solicitantes de

73 Directrices de la Comisión Europea sobre los acuerdos de cooperación horizontal.

74 Como se ha señalado, estos Comités adoptan denominaciones diferentes según las Mercas (ver sección 2.1.3): Comité consultivo, Comité de Información y Asesoramiento social, Comité de Usuarios, Comité de Usuarios y Mercados, Comité Técnico Consultivo o Comisión de Funcionamiento y Asesoramiento.

autorización), y puedan influir en la toma de decisiones de gestión o en las propuestas que remite la Merca al Ayuntamiento, incluyendo los reglamentos de funcionamiento, que pueden afectar, por ejemplo, a las posibilidades de acceso al mercado de otros operadores.

Obligación de pago al contado

Esta cláusula figura en las reglamentaciones internas de 10 Mercas (Merca-licante, Mercabadajoz, Mercagalicia, Mercagranada, Mercairuña, Mercavallencia, Mercazaragoza, Mercalaspalmas, Mercamálaga y Mercasantander).

La determinación de la forma de pago limita las posibilidades de diferenciación de los asentadores, en la medida en que asegura la aplicación homogénea de una condición comercial que elimina las posibilidades de diferenciación comercial en una variable competitiva como es el pago a crédito, generando los mismos efectos que se producirían si se tratase de una conducta adoptada por los operadores⁷⁵. En el pasado, las autoridades de competencia han sancionado esta clase de comportamientos cuando han sido acordados entre operadores privados por infracción del artículo 1 LDC⁷⁶.

La forma de pago es un aspecto que debe definir de manera autónoma cada vendedor bilateralmente con el comprador y debe ser el resultado de un acuerdo libremente negociado y alcanzado por las partes. Esta cláusula elimina, por tanto, una importante variable de competencia entre asentadores, por ejemplo la posibilidad de que algunos de ellos puedan plantearse financiar a crédito las compras realizadas en las Mercas, teniendo en cuenta que son compras normalmente voluminosas, lo que podría ser un factor determinante para los minoristas que acuden a la Merca, a la hora de decidir a qué mayorista dirigirse.

De hecho, diversos Reglamentos de los analizados no contemplan esta previsión y otros añaden cláusulas que establecen que el pago de las mercancías (MercaPalma) se realizará de acuerdo con las condiciones pactadas con el vendedor. En 3 supuestos (Mercasantander, Mercamálaga y Mercagalicia) de los 10 Reglamentos que contienen esta previsión se añade, al menos, a la obligación de pago al contado, la cláusula “salvo aplazamiento con el vendedor”, lo que introduce la posibilidad de que el vendedor libremente negocie con el comprador tal aplazamiento.

75 Resoluciones de la CNC de 24/09/2009 (Expte. S/0046/08 Pan de Asturias, FD 6°), de 28/09/2009 (Expte. S/0055/08, INPROVO, FD 3°) y de 14/10/2009 (Expte S/0053/08 FIAB y Asociados, FD 5°).

76 En la Resolución de 17 de mayo de 2010, expediente S/0106/08, la CNC confirmó el carácter restrictivo de la conducta de la Unión de Almacenistas de Hierros de España, consistente en difundir entre sus asociados modelos de carta sobre alternativas de pago en periodos vacacionales (ver FD 9°).

Prohibición de ventas entre mayoristas en el mercado

Se trata de una cláusula que alcanza a 13 Mercas (Mercalicante, Mercasturias, Mercabadajoz, Mercabilbao, Mercagranada, Mercajerez, Mercalaspalmas, Mercapalma, Mercasalamanca, Mercasantander, Mercasevilla, Mercatenerife y Mercazaragoza). En el caso de Mercatenerife, se dice explícitamente que la razón de la prohibición es evitar que tales ventas *“puedan suponer la aparición de un nuevo escalón intermedio dentro del proceso de distribución”*.

Ciertamente, la prohibición de transacciones entre mayoristas puede debilitar la probabilidad de que se produzcan restricciones de la competencia entre los asentadores de la Merca, al limitar mecanismos para el reparto de clientes o fuentes de abastecimiento entre mayoristas. Pero no siempre está justificada y en determinadas ocasiones puede ser una medida excesiva para estos objetivos.

Las transacciones entre mayoristas de la Merca pueden facilitar que éstos se adapten mejor a aumentos o reducciones de la demanda, y, de hecho, los Reglamentos prevén la posibilidad de que se produzcan estas transacciones con carácter puntual entre mayoristas para completar o terminar lotes o existencias o por circunstancias que autorice la Merca, siempre previa autorización de la sociedad gestora de la Merca. Asimismo, la autorización previa de la Merca puede restar flexibilidad a los intercambios entre mayoristas.

Asimismo, el peligro supuestamente a evitar, que las ventas entre mayoristas generen la aparición de nuevos escalones intermedios dentro del proceso de distribución, no siempre es una situación no deseada. Puede ser incluso eficiente, si ello favorece una especialización de los propios mayoristas. Y en la medida en la que estos operadores no tengan poder de mercado, si la creación de un segundo escalón no es eficiente, el propio mercado podría disciplinarlo.

Intervención de la Merca como vendedor en el mercado

Todos los reglamentos analizados incluyen entre los operadores que podrán vender en la Unidad Alimentaria a los órganos de la Administración General del Estado, Autonómica y Local, así como a la propia empresa mixta.

La justificación de tales previsiones es, de conformidad con varios Reglamentos (Mercagranada y Mercazaragoza), la consecución de los objetivos de regulación de precios a la producción y al consumo. Los Reglamentos de Mercasturias y de Mercalación son más vagos al indicar la existencia de razones de interés público, sin ulterior concreción, como fundamento de la puesta en venta de productos por la empresa mixta.

Adicionalmente, los reglamentos de Mercabilbao, Mercacórdoba, Mercajerez, Mercamadrid y Mercasevilla establecen que la Merca pondrá a disposición de las AAPP espacios comerciales o puestos libres a solicitud de éstas. En particular, en el caso de Mercasevilla, se dice que la empresa mixta reservará el uso de locales, cuarteladas, o puntos de venta a los organismos públicos

competentes, al Ayuntamiento o la propia empresa mixta, para conseguir los objetivos de regulación de precios a la producción y al consumo.

Por otro lado, en 5 supuestos (Mercaurias, Mercacórdoba, Mercagalicia, Mercajerez y Mercaleón) se reconoce a la entidad de gestión la condición de usuario comprador de la Merca.

Por último, en el caso particular de Mercaurias se ha detectado una previsión que constituye una clara exlimitación de las funciones de la Merca, en la que se establece expresamente que la Dirección de la entidad de gestión podrá adoptar, con carácter transitorio, en situaciones extraordinarias, determinadas medidas excepcionales, entre otras, restricciones a la competencia (art. 3). Esta cláusula supone una clara vulneración de la Constitución Española que impone el sometimiento a la ley, entendida de forma extensa como todo el conjunto de normas que constituyen el ordenamiento jurídico, lo que incluye a la LDC que no tiene otro objetivo sino el de proteger la competencia efectiva. Ni un reglamento de funcionamiento o régimen interior de una Merca ni el órgano competente para su aprobación están habilitados para poder excepcionar la aplicación de la Ley 15/2007.

La intervención de la empresa mixta como comprador o vendedor de productos en el mercado pudo haber encontrado justificación en el pasado ante el riesgo de carestía de alimentos y razones de seguridad de suministro. Pero no parece en absoluto justificada en el momento actual, máxime cuando dicha intervención se justifica por razones vagas de interés general, que pueden amparar objetivos de precios o ventas, o cuando directamente se justifica por esta clase de objetivos. Dicha actuación supone una injerencia en el libre juego de oferta y demanda en perjuicio para los consumidores.

En relación con el reconocimiento de la propia Merca o de las Administraciones Públicas como vendedor o comprador, el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado sobre su ilegalidad en su Sentencia de 28 de septiembre de 1993, que confirma la anulabilidad de los artículos 12.b) y 58 del Reglamento de Funcionamiento del Mercado Mayorista de Pescados de Mercavalencia S.A., declarada previamente por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, el 21 de mayo de 1990. El recurso interpuesto por la Asociación de Empresarios Mayoristas de Pescados de Valencia se motivaba contra acuerdos del Ayuntamiento de Valencia aprobatorios del Reglamento de Funcionamiento de la empresa mixta encargada de la gestión.

Dichos artículos incluían a los órganos de la Administración Pública, entidades estatales y organismos municipales como posibles titulares de puestos en el mercado mayorista, generando *“una quiebra del principio positivizado de libre competencia o competencia, con consecuencias discriminatorias y en perjuicio de los demás vendedores, al posibilitar que las Administraciones Públicas, como tales con su caracterización de “potentior persona” y con los privilegios que le son inherentes actúen como simples vendedores; pues el propio reglamento básico y el Reglamento de Funcionamiento arbitran los mecanismos de intervención pública y en calidad de vendedores de diversas Entidades [entre ellos, la propia empresa mixta] para conseguir los objetivos de regulación de precios, asegurar el abastecimiento de la ciudad y su área de influencia o establecer la calidad y la competencia en el mercado;*

situación de intervención que por su propia finalidad sólo puede producirse para los fines referidos y con carácter excepcional”.

De acuerdo con la mencionada Sentencia, por tanto, debe excluirse que se pueda poner a disposición de los órganos de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales que lo soliciten, los espacios comerciales o puestos libres existentes en los mercados.

Limitaciones a la exportación

En el caso de 7 Mercas (Merca Asturias, Merca Galicia, Merca Córdoba, Merca Granada, Merca Jerez, Merca León y Merca Palma) se prevé que los exportadores tienen derecho a acudir a la Merca como compradores, pero siempre que sea para la venta de los productos que adquieran en la Merca fuera del municipio en el que se encuentre sita la Merca.

Se trata de una medida que protege artificialmente tanto a vendedores como a los compradores locales de la Merca, dado que por un lado impide que determinado grupo de compradores (los exportadores) puedan actuar como mayoristas, revendiendo los productos adquiridos en la Merca a otros compradores en el término municipal de la Merca, y por otro evita que puedan actuar como minoristas en dicho municipio. Además, las limitaciones territoriales de reventa para los compradores exportadores serían contrarias al artículo 11.1.a) de la Ley Paraguas, que dispone que *“La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio no deberá supeditar dicho acceso o ejercicio a: a) Restricciones cuantitativas o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia mínima entre prestadores. Los fines económicos, como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores, no podrán invocarse como justificación de restricciones cuantitativas o territoriales.”*

3.1.3 Cláusulas que pueden suponer un aprovechamiento por la empresa gestora de la Merca de su posición respecto a los operadores

El tercer grupo de cláusulas identificadas pueden suponer o facilitar el aprovechamiento por la Merca de su posición para restringir la libertad de los mayoristas y minoristas de contratar determinados servicios, por la vía de obligar a su contratación con la propia Merca o con un tercero.

En estos casos, es previsible que se produzca un perjuicio para los consumidores finales, debido a que bien los vendedores o los compradores de la Merca repercutirán los costes adicionales, directamente incrementando sus precios o indirectamente reduciendo la calidad o prestando menos servicios de venta.

Solamente en supuestos excepcionales puede estar justificado el establecimiento de una obligación de contratar estos servicios con la propia Merca, y en particular cuando se acredite que la prestación centralizada de estos

servicios por la Merca supone un ahorro potencial importante para cada uno de los usuarios frente a la prestación por el mercado en competencia (por ejemplo, por la presencia de economías de escala), que la prestación centralizada del servicio por la Merca no es viable sin la demanda de todos y cada uno de los operadores de la Merca y que en ausencia de la obligación de adquisición del servicio a la Merca, lo adquirirían fuera de la Merca un número suficiente de operadores como para hacer inviable la prestación centralizada del servicio. Además deberá verificarse que la centralización no distorsiona la competencia en el mercado del servicio que se centralice.

Descarga y transporte de las mercancías

En 7 de los reglamentos analizados se regulan las operaciones de descarga y transporte de las mercancías. En 5 de estos supuestos (Merca Asturias, Mercacórdoba, Mercagalicia, Mercajerez y Mercaolid), se establece que la descarga de las mercancías de los vehículos de los entradores y su transporte hasta las naves debe realizarse por parte de personal o entidades debidamente autorizadas por la empresa mixta, lo que parece implicar que no puede realizarse por los propios mayoristas. En los otros 2 supuestos (Merca Palma y Mercasevilla), sin embargo, lo que se prevé es justamente lo contrario, es decir, se establece explícitamente que en ambas Unidades Alimentarias esta operación se llevará a cabo por personal ajeno a la empresa mixta, siendo, por tanto, una tarea dependiente de los mayoristas. También es reseñable el caso de Mercamadrid, en cuya regulación, los artículos relativos a las operaciones de carga y descarga han sido ambos anulados en el año 1991, salvo para el caso del mercado de los plátanos, en el que se prevé que la descarga se realizará por las personas o entidades que designe el colectivo de usuarios de la sección y que los compradores podrán realizar por sí mismos, al igual que en los cinco casos ya mencionados, las operaciones de carga.

Evisceración y preparación del pescado de cuero

El Reglamento de funcionamiento de una Merca (artículo 70 Mercasevilla) establece que una vez se ha hecho la descarga y antes de su traslado a la nave de venta, el pescado de cuero cuyo peso sea superior a 3 Kg deberá ser eviscerado y cortadas cabeza y cola en la sala de preparación del mercado por personal de la Merca. Esta clase de obligaciones no se observan en la regulación de ninguna otra Merca.

Colocación de la mercancía en el punto de venta

Sólo el Reglamento de funcionamiento de una Merca (Mercasevilla) incluye esta cláusula. En la regulación de alguna de las Mercas sí se recoge, como se ha mencionado, la obligación de que sea el personal de la empresa mixta quien realice la acción de descarga y transporte de la mercancía hasta las naves, pero en ningún caso la colocación de la mercancía en el punto de venta.

Obligación de repeso de la mercancía por parte de los compradores

En el Reglamento de Régimen Interior de Mercasevilla se establece como obligación de los adquirentes en el mercado de pescados el pesaje de la mercancía en las instalaciones de la Merca (art. 78). Así, el detallista adquirente deberá transportar la mercancía a la báscula correspondiente para su pesaje inmediatamente, así como para proveerse del correspondiente boleto de venta, lo que, sin embargo (art. 36), no se prevé por el mismo Reglamento para el caso del mercado de frutas y hortalizas; para este mercado se establece una regla menos restrictiva que señala que el repeso de esta mercancía es facultativo.

Esta obligación no está presente, sin embargo, en el mercado de frutas y hortalizas, para el que se establece una regla menos restrictiva que señala que el repeso de esta mercancía es facultativo, y contrasta también con los reglamentos del resto de Mercas, en los que bien no se hace mención al repeso por los compradores, bien se establece que el mismo es facultativo, pero no obligatorio (entre otras, Mercasturias, Mercajerez, Mercalaspalmas, Mercapalma, Mercasevilla y Mercagranada).

La intermediación de la empresa mixta en el pago del minorista al mayorista

Como se ha señalado ya, la regulación de Mercasevilla establece la obligación de canalizar los cobros y los pagos a través de la empresa gestora de la Merca. La Merca percibe una comisión por este servicio de intermediación, lo que supone un coste añadido para las empresas que operan en la Merca.

Como ya se ha señalado, no queda totalmente claro, en el caso de esta regulación, si está prevista para todo tipo de productos o sólo se aplica a los minoristas que compran pescado (en el art. 33 está esto previsto con carácter general a pesar de que el art. 30 del mismo Reglamento, al establecer las obligaciones de los minoristas, se refiere sólo y específicamente a los minoristas de pescados).

Además, la regulación de Mercasevilla prevé que el vendedor dispone de un plazo de 24 horas para efectuar el pago, si bien la Merca dispone de 48 horas para efectuar el correspondiente pago al vendedor, previo descuento de la comisión correspondiente a la gestión de la venta realizada. El tiempo entre uno y otro evento supone que la Merca obtiene un beneficio financiero que no parece estar justificado.

Pago de una fianza por el uso de envases

Con carácter general se prevé, de forma generalizada, en la regulación de las Mercas, que los vendedores deberán depositar los envases vacíos en la zona establecida a tal fin o el pabellón correspondiente.

Ahora bien, la reglamentación de Mercasevilla señala que la finalidad de esta instalación es el almacenamiento de envases metálicos u otros recuperables,

propiedad de los remitentes de pescados o de los mayoristas, que utilizan los compradores detallistas para la retirada de las mercancías adquiridas en el mercado. La Merca puede gestionarlo directamente o someterlo a concesión.

Sin embargo, en este caso, la reglamentación exige a los minoristas la prestación de una fianza previa al uso de los citados envases, lo que resulta muy inusual, ya que en ningún caso se contempla esta obligación adicional de prestación de una fianza para el uso de los envases en la regulación de ninguna otra Merca.

Almacenes y cámaras frigoríficas para la mercancía comprada y no retirada

La regulación de 12 Mercas establece la obligación de que los minoristas utilicen almacenes o cámaras frigoríficas para la mercancía comprada y no retirada.

En 5 de estos casos (Mercacórdoba, Mercalaspalmas, Mercatenerife, Mercazaragoza y Mercamadrid), la regulación prevé expresamente que las mercancías compradas y no retiradas podrán depositarse en cámaras propias y particulares aparte de la posibilidad de usar las Cámaras Oficiales de la Merca.

Sin embargo, en los 7 supuestos restantes (Mercaurias, Mercagranada, Mercajerez, Mercamálaga, Mercapalma, Mercasalamanca y Mercasevilla), la regulación prevé que las mercancías compradas deben retirarse en un determinado plazo o depositarse en los almacenes o cámaras frigoríficas de la Unidad Alimentaria, es decir, no se contempla la posibilidad de usar cámaras propias, por lo que los compradores deberán pagar la tarifa correspondiente.

Si bien esta previsión podría estar justificada, entre otras, por razones de limitación de espacio, se trata de una restricción a la competencia basada en la imposición de un servicio que los asentadores podrían autoprestarse, por lo que, si tuviera tal justificación debería, como se ha señalado ya, fundarse en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por otra parte, la existencia de varias cámaras frigoríficas en la Merca permite que pueda haber varios prestadores de este servicio, posibilidad que se reconoce expresamente en algunos supuestos (Mercagranada, Mercajerez, Mercamadrid o Mercamálaga, entre otros).

Frente a ello, 2 Mercas (Mercapalma y Mercacórdoba) prevén la existencia de una sola Cámara Frigorífica y un solo adjudicatario de la misma; y en un tercer caso (Mercasevilla) se establece expresamente que este servicio podrá prestarse directamente o someterse a concesión, que devengará la correspondiente tarifa.

Retirada y almacenamiento de sobrante no vendido en la Cámara Frigorífica

El reglamento de funcionamiento de una de las Mercas (Mercasevilla) en lo que se refiere a la comercialización de pescados, establece que el producto sobrante de la venta diaria se retirará de los puntos de venta por el personal de la empresa mixta inmediatamente terminada la venta y será transportado a las cámaras frigoríficas.

Se establece además que si el mayorista quiere llevárselo fuera del mercado podrá hacerlo siempre que lo destine a mercados fuera del término municipal de Sevilla, lo que fuerza a los mayoristas a tener que someterse a la prestación de este servicio, ya que si se lo llevan para almacenarlo ellos mismos, no podrán volver a ponerlo en venta en la Unidad Alimentaria. Se señala además que será de cuenta del mayorista la preparación y manipulación del pescado sobrante depositado en las cámaras.

Asimismo resulta incomprensible por qué los minoristas, de acuerdo con la cláusula comentada en el apartado anterior, pueden depositar por sí mismos la mercancía comprada y no retirada y, sin embargo, los mayoristas no pueden por sí mismos depositar en la cámara frigorífica la mercancía no vendida, siendo necesaria la intervención del personal de la Merca.

De hecho, en el caso de esta misma Merca, el mismo Reglamento (art. 50), pero en lo relativo a la comercialización de frutas y hortalizas, atribuye, sin embargo, esta función a los propios mayoristas sin intervención alguna del personal de la empresa mixta. Asimismo el RRI de Mercasevilla establece que las instalaciones frigoríficas de frutas y hortalizas pueden ser utilizadas para el almacenamiento con arreglo a la normativa y que este servicio puede prestarse por la empresa mixta o ser objeto de concesión a terceros. También se especifica que el transporte de los diversos productos al frigo general o al resto de cámaras frigoríficas existentes en el mercado será de cuenta del mayorista, entrador o propietario de la mercancía; en todo caso devengará la tarifa correspondiente. Tanto la entrada como el movimiento interior y la salida de productos de las cámaras será de cuenta de los mayoristas.

En el mismo sentido que Mercasevilla en lo relativo a la UA de pescados, se pronuncia el reglamento de Mercapalma, que señala que el almacenamiento, el movimiento interior y la salida de las mercancías del frigorífico general se realizarán por el personal de la empresa mixta, percibiendo las tarifas establecidas por ello y diferenciándose dos conceptos: la tarifa de ocupación y la tasa por movimiento de mercancía.

Frente a la anterior regulación, Mercamadrid prevé en su reglamento de funcionamiento de pescados (art. 65) que el pescado fresco sobrante de la venta que no se deposite por el mayorista en una cámara propia, se depositará en las cámaras frigoríficas del Mercado, de las que será extraído diariamente antes del comienzo de las transacciones. Permite, por tanto, no sólo el uso de cámaras propias sino que, en el caso del uso de la cámara de la Merca, sea el propio mayorista quien realice la operación de retirada de la mercancía sin intervención del personal de la empresa mixta.

Utilización exclusiva de la fábrica de hielo de la Unidad Alimentaria

Son cuatro (Mercamadrid, Mercacórdoba, Mercasevilla y Mercaolid) los reglamentos de funcionamiento que ordenan esta materia y en todos los casos se establece que la Unidad Alimentaria no podrá vender otro hielo que no sea el producido en la fábrica propia del mercado de pescados, y que en la Merca existirá sólo una fábrica.

En uno de los cuatro supuestos (Mercamadrid) se añade que podrán ser varios los adjudicatarios de ese servicio, en el caso de Mercaolid se habla de la existencia de un único adjudicatario y en otro (Mercasevilla), se incide en el hecho de que la gestión podrá llevarse a cabo por la empresa mixta o someterse a concesión.

3.2

El modelo de provisión y prestación del servicio de mercados centrales

En los apartados anteriores se ha puesto de manifiesto que el servicio de mercados centrales en España ha sido y está siendo objeto de profundas transformaciones. Cuando se constituyó Mercasa, a finales de los años 60, las ventas a través de las plataformas de distribución no existían, y hoy suponen una parte muy relevante del mercado. Igualmente, han surgido mayoristas que operan en destino de manera exitosa al margen de las Mercas.

Paulatinamente, las Mercas han ido perdiendo cuota de mercado a favor de otros canales alternativos, y cabe plantearse si la causa de ello es intrínseca al mercado o tiene algo que ver con el modelo organizativo de la actividad de mercados centrales.

En estas circunstancias, se debe reflexionar sobre si el modelo de organización de la actividad de mercados centrales mayoristas en destino en España resulta actualmente justificado y si debe modificarse el mismo para que favorezca una mayor competencia y un funcionamiento más eficiente del sistema.

En primer lugar, el hecho de que la actividad esté reservada a los municipios dificulta la iniciativa privada, y cabe plantearse si a día de hoy está justificada. En segundo lugar, la gestión de los mercados centrales se ha llevado a cabo hasta el momento de manera centralizada, bajo el paraguas de Mercasa, y procede valorar las eficiencias e ineficiencias de dicho modelo. Finalmente, en los últimos años se está observando una tendencia a mantener las formas de gestión directa frente a las formas de gestión indirecta, cuestión que también merece la pena atender.

3.2.1 La reserva de actividad del servicio de mercados centrales

Tal y como se ha descrito en apartados anteriores, prácticamente la totalidad de las Unidades Alimentarias se constituyeron de conformidad con la previsión de los artículos 48 y 166.1 del Decreto de 1955 que señalaba que podían ser municipalizados con monopolio, entre otros, los servicios de

Se debe reflexionar sobre si el modelo de organización de la actividad de mercados centrales mayoristas en destino en España resulta actualmente justificado y si debe modificarse el mismo para que favorezca una mayor competencia y un funcionamiento más eficiente del sistema

mercados. En la misma línea, aunque variando la nomenclatura, el artículo 86.3 LBRL estableció la reserva de esta actividad a favor de las entidades locales.

La reserva de esta actividad a los municipios impide el acceso a la misma a nuevos operadores interesados en prestarlo. En cada municipio, es un solo agente quien controla la cantidad de oferentes que puede haber.

Por otro lado, la esencialidad es una idea ligada a las circunstancias de cada momento. La esencialidad y las necesidades sociales varían con la evolución de los tiempos y el desarrollo de las tecnologías, lo que exige revisar si ese carácter necesario del servicio se mantiene y justifica el modelo creado en torno al mismo⁷⁷.

En este caso particular se trata, por tanto, de valorar si los motivos que determinaron la esencialidad de la actividad de mercados centrales y, consecuentemente, la posibilidad de su municipalización con monopolio primero y la reserva legal de la LBRL después, se mantienen hoy día e inciden en el funcionamiento de la sociedad, teniendo en cuenta el contexto actual.

Algunos de los argumentos que se han esgrimido para justificar la necesidad de la intervención municipal son los siguientes⁷⁸:

- Es misión de la Administración facilitar, regular, clasificar y racionalizar el abastecimiento de productos alimenticios a los grandes centros de consumo por la exigencia de atender las necesidades primarias de un gran número de personas y porque los precios que en ellos prevalezcan influirán, decisivamente, en el índice general de precios de estos productos.
- Garantía de la salubridad e higiene en los mercados.
- Garantía de la unidad del mercado y de mayor transparencia gracias a las interrelaciones entre los distintos mercados y la necesaria colaboración entre Ayuntamientos.
- Desaparición/reducción de las diferencias de precios entre mercados para idénticos productos, homogeneizando la forma de efectuar las transacciones (por ejemplo, estableciendo subastas simultáneas).
- Mejor prestación de un servicio público y de la realización de los controles, tanto sanitarios como de precios, que conlleva la prestación del mismo.
- Reserva de puestos a productores para el fortalecimiento de la competencia entre mayoristas al evitarse las situaciones monopolísticas existentes en los mercados como consecuencia de la limitación de espacios disponibles y de la dificultad de los productores, por falta de organización y medios, de acceder a los mismos.

⁷⁷ de Juan Asenjo, O. (1984), *La Constitución Económica española: iniciativa económica pública "versus" iniciativa económica privada en la Constitución Española de 1978*.

⁷⁸ Medina Calvete, R. A. (1971), *Prestación de los servicios de abastecimiento en mercados centrales de mayoristas: municipalización del servicio y constitución de una empresa mixta para su desarrollo*.

No se aprecia la necesidad de que esta actividad siga estando reservada, es decir, pueda ser prestada por los Municipios en régimen de monopolio

- Aumento de la productividad de los mayoristas, debido a los medios mecánicos puestos a su disposición en el mercado.
- La implantación de un perímetro de seguridad o zona de protección del mercado central para evitar la proliferación de mayoristas que desarrollen su actividad fuera del mercado; la fijación de dicha zona ha de tener en cuenta los intereses de los distintos Municipios, los costes de transportes y las inversiones ya realizadas en esas zonas por algunos mayoristas.
- La adopción de nuevos tipos de intercambios y transacciones que respondan mejor a las realidades actuales.
- Control de los volúmenes comercializables para evitar la aparición de pequeños mayoristas que comercialicen un volumen reducido de mercancías, con la consiguiente repercusión en los costes unitarios.
- Regularización de precios de las transacciones cuando sea necesario, mediante la reserva de puestos a productores y a las Administraciones.

En definitiva, la intervención del Municipio se consideraba la mejor opción para la administración de los mercados de abastos y para cumplir con el fin social de procurar un normal abastecimiento de productos alimenticios a la población y con las funciones de control anejas a la prestación del servicio público de mercados centrales.

Sin embargo, un posible **desabastecimiento de alimentos** no constituye ya en la actualidad una preocupación fundada, existiendo, como se ha visto a lo largo del estudio, diversidad y multitud de canales alternativos que lo garantizan en condiciones de salubridad e higiene y que, con su pervivencia, han minado la “esencialidad” del servicio desarrollado por los mercados centrales.

Otras de las razones enunciadas para justificar la municipalización de este servicio han sido ya objeto de análisis y crítica en este estudio al haberse transformado en cláusulas tipo de muchos de los Reglamentos analizados, que generan, de forma injustificada, restricciones a la **competencia** por lo que en modo alguno pueden seguir siendo el fundamento de un determinado modelo de prestación de servicios.

Por lo que respecta a las **funciones de control** que han sido enunciadas, tal y como ya se ha argumentado por parte de este organismo en otras ocasiones en que se ha defendido esta misma propuesta⁷⁹, no se aprecia por qué en un sistema de libre prestación de servicios, sujeto a autorización o licencia por ejemplo, las Administraciones Públicas no pueden garantizar satisfactoriamente la vigilancia y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de los operadores que presten el servicio.

En cuanto a la **administración y gestión del servicio**, la introducción de competencia podría ayudar a reducir los costes en la medida en que se

⁷⁹ CNC, IPN 06/2009 sobre puertos de interés general, y TDC (1993), *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*.

pueden obtener economías de escala cuando el tamaño del municipio no es el económicamente óptimo para la prestación del servicio.

Pero sobre todo esto, la aparición y el paulatino desarrollo de canales de comercialización de productos perecederos, en ocasiones alternativos a los mercados centrales mayoristas, evidencia que la reserva de actividad municipal para éstos ha perdido su sentido inicial. No resulta necesario ni proporcional que determinadas formas de comercialización operen protegidas de la competencia y con titularidad pública de dimensión municipal mientras que en otras, en cambio, la iniciativa privada es libre.

Por tanto, no se aprecia la necesidad de que esta actividad siga estando reservada, es decir, pueda ser prestada por los Municipios en régimen de monopolio, de acuerdo con el artículo 86.3 LBRL. Si el servicio de mercados centrales se puede prestar por empresas en competencia en términos más favorables para los usuarios que los que ofrece el monopolista, sin que exista una razón determinante en la actualidad que justifique la existencia del monopolio en esta actividad, debe excluirse, desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, la posibilidad de los Ayuntamientos de hacer efectiva la reserva legal, y por tanto, la prestación en exclusiva de este servicio.

Sin duda, la liberalización de esta actividad constituye el modelo más respetuoso con la competencia y permite garantizar la finalidad de interés general que se persigue, sin que haya motivos que indiquen que la iniciativa privada en esta actividad económica pueda entrañar una amenaza latente contra el interés general o que la función social de esta actividad estaría mejor atendida estando controlada íntegramente por el sector público, en este caso, por el municipio correspondiente.

Debe matizarse, en todo caso, que esta propuesta no excluye la posibilidad de los Ayuntamientos de ejercer esta actividad en régimen de libre concurrencia con la iniciativa privada, tal y como reconocen los artículos 128.2 CE y 86.2 LBRL. Pero sí que se debe permitir que cualquier empresa privada que cumpla con los requisitos de la normativa de competencia y aquéllos que se establezcan en la regulación pertinente pueda ejercer la actividad.

3.2.2 La gestión centralizada o descentralizada de los mercados centrales

Mercasa tiene un papel esencial en el funcionamiento de las Mercas en España, dado que es quien vertebra la Red de Mercas. En la actualidad, Mercasa está presente en la gestión de las 23 Mercas, gracias a su participación en el capital de las sociedades gestoras de las Mercas. En algunos casos, la participación de Mercasa en el capital es mayoritaria, mientras que en otros casos se trata de una participación minoritaria. Sin embargo, aparentemente ello no supone diferencias en cuanto al tratamiento por Mercasa de las Mercas integradas en la Red de Mercas.

Mercasa desarrolla una amplia serie de actividades cuyo objetivo, de acuerdo con la propia Mercasa, es mejorar la transparencia, la competencia y

la eficiencia en la cadena alimentaria, y de forma especial, en el comercio mayorista de alimentación fresca, en particular⁸⁰:

- Mantiene un sistema de información sobre los precios en los distintos esca-lones y mercados intermedios de los canales de distribución, con la difusión de los precios de contratación diarios en los mercados mayoristas, a través de las páginas web www.mercasa.es y www.mercadosmunicipales.es.
- Aporta la información sobre precios en el comercio mayorista de alimentos frescos, a partir de la cual se elabora el Índice de Tendencia de márgenes Comerciales de los Productos de alimentación en fresco.
- Elabora, por encargo del Ministerio de Economía y Competitividad, estudios de diferencias de precios en productos de alimentación y gran consumo por formatos comerciales, que constituyen la base documental para la elaboración del Observatorio de Precios del Comercio Minorista (OPCMI).
- Participa también de forma activa en el Observatorio de precios de los alimentos, constituido en el seno del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y del que también forman parte todas las asociaciones sectoriales representativas de los diferentes eslabones de la cadena alimen-taria, así como las Comunidades Autónomas.
- Por otra parte, para mejorar la competencia en los mercados intermedios, se continúa reforzando la posición competitiva de las Mercas y su contri-bución decisiva para el cumplimiento de las exigencias de trazabilidad y seguridad alimentaria.

Además, la prestación coordinada o centralizada del servicio de mercados centrales en todo el territorio nacional puede tener beneficios, al favorecer, por ejemplo, la especialización de las diferentes Mercas o la racionalización de servicios. Y debe reconocerse que probablemente la creación de Mercasa respondió a un fallo de mercado, por el cual no habría sido posible la creación de las Unidades Alimentarias existentes en la actualidad sin el concurso de Mercasa, su financiación, especialización y conocimientos del mercado y de la gestión.

Ahora bien, junto con esta serie de importantes beneficios que Mercasa produce para el conjunto de la cadena alimentaria, deben ponderarse los posibles perjuicios para la competencia derivados de la presencia de Mercasa en la gestión conjunta de las 23 Mercas integradas en la Red de Mercas.

El hecho de que Mercasa participe en la gestión de las 23 Mercas de la Red de Mercas supone, en primer lugar, que estas 23 Mercas no compitan entre sí por la atracción de asentadores o por la oferta de servicios que prestan como lo harían si fueran empresas independientes.

No puede olvidarse que aun cuando cada Merca realiza sus actividades en un municipio determinado, el ámbito de influencia de las Mercas desborda los términos municipales, de manera que puede existir tensión competitiva

⁸⁰ Informe anual de Mercasa 2010.

entre Mercas ubicadas en diferentes municipios. En el apartado 2.2 se han analizado las áreas de influencia estimadas por Mercasa de cada una de sus Mercas, y puede observarse que existe solapamiento entre muchas de ellas.

Pues bien, al estar todas las Mercas al abrigo de Mercasa, no es previsible que tengan incentivos a competir entre sí como lo harían si fueran empresas independientes, y ello puede tener consecuencias nocivas sobre los precios de los servicios que prestan las Mercas, la oferta de servicios, el nivel de inversión o la innovación. A este respecto, además, las disponibilidades financieras de Mercasa pueden condicionar la posibilidad de realizar nuevas inversiones. Por otra parte, la coordinación ejercida por Mercasa en la Red de Mercas puede plantear otro problema. El hecho de que las 23 Mercas se gestionen de manera centralizada puede suponer un desincentivo para la aparición de otras Mercas al margen de Mercasa.

3.2.3 La gestión directa o indirecta de los mercados centrales

Las sociedades gestoras de los mercados centrales mayoristas en destino de productos perecederos comenzaron a funcionar a finales de los años 60. De acuerdo con la normativa vigente en el momento, para posibilitar que la empresa estatal Mercasa estuviera presente en el capital de las Mercas, las empresas gestoras se constituyeron como empresas mixtas de capital municipal y capital estatal por un periodo de tiempo limitado, 50 años generalmente, al término de los cuales la sociedad y sus activos revertirían al municipio.

A mediados de la década de 2000, algunas Mercas se encontraban ya a escasos años de la expiración de sus sociedades gestoras. Sin embargo, un cambio normativo en la LBRL, operado a través de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, ha facilitado una vía de escape para que estas sociedades mixtas no deban extinguirse y puedan continuar gestionando el servicio de mercados centrales. El cambio señalado ha consistido en que la prestación de un servicio por una empresa de titularidad enteramente pública, aunque no sea enteramente estatal, pasa a ser considerado gestión directa y, por tanto, deja de estar sometido a las previsiones de la normativa de contratación pública: ni la gestión tiene un límite temporal ni es necesario organizar una forma de adjudicación del servicio en concurrencia.

De acuerdo con los datos obtenidos de los requerimientos de información realizados, son varios los supuestos recientes en los que se está produciendo, o se ha producido ya, un cambio al modelo de gestión directa⁸¹.

⁸¹ Mercabarna, Mercabilbao, Mercacórdoba y Mercagranada ya están sometidas al régimen de gestión directa, de acuerdo con la información aportada por Mercasa, mientras Mercajerez, y Mercamurcia están en dicho proceso.

Tabla 8

Estructura del capital de las Mercas

Merca	Estructura del capital
Mercalgeciras	95% Mercasa, 5% Ayto. Algeciras
Mercalicante	49% Mercasa, 51% Ayto. Alicante
Mercasturias	51% Mercasa, 35,2% Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, 13,8% Varios Ayuntamientos (7)
Mercabadajoz	98,3% Mercasa, 1,7% Ayuntamiento de Badajoz
Mercabarna	37% Mercasa, 51% Ayuntamiento de Barcelona, 12% Consell Comarcal del Barcelonès
Mercabilbao	40% Mercasa, 60% Ayto. Bilbao
Mercacórdoba	48,9% Mercasa, 51% Ayto. Córdoba
Mercagalicia	49% Mercasa, 51% Ayto. de Santiago
Mercagranada	48,7% Mercasa, 51% Ayto. Granada, 0,49% pequeños accionistas
Mercairuña	40% Mercasa, 51% Ayto. Pamplona, 9% Comunidad Foral de Navarra
Mercajerez	49% Mercasa, 51% Ayto. Jerez
Mercalaspalmas	58,3% Mercasa, 41,6% Ayto. de Las Palmas de Gran Canaria, 0,1% otros
Mercaleón	36,8% Mercasa, 63, 2% Ayto. León
Mercamadrid	48,6% Mercasa, 51,13% Ayto. Madrid, 0,24% otros (gremios y usuarios)
Mercamálaga	87,23% Mercasa, 12,65% Ayto. Málaga, 0,12% otros
Mercamurcia	49% Mercasa, 51% Ayto. Murcia
Mercapalma	45,2% Mercasa, 54,8% Ayto. Palma de Mallorca
Mercasalamanca	48% Mercasa, 52% Ayto. de Salamanca
Mercasantander	48,7% Mercasa, 51% Ayto. Santander, 0,3% otros
Mercasevilla	48,2% Mercasa, 51,25% Ayto. Sevilla, 0,55% otros
Mercatenerife	40,74% Mercasa, 42,38% Cabildo Insular, 16,88% otros (23 Ayuntamientos)
Mercavalencia	49% Mercasa, 51% Ayto. de Valencia
Mercazaragoza	48,8% Mercasa, 51% Ayto. Zaragoza, 0,2% autocartera

Fuente: Mercasa (www.mercasa.es)

La gestión directa por un ente público supone eliminar la competencia entre las empresas por hacerse con la prestación del servicio (competencia “por el mercado”), que es una fuente importante de eficiencias

Poder beneficiarse de esta previsión es lo que ha llevado a diversas Mercas a someterse a procesos de amortización de las acciones de origen privado existentes para estar constituidas exclusivamente por capital público aunque éste proceda de distintas entidades.

De conformidad con lo anterior, algunas de las Mercas son ya, en la actualidad, sociedades de gestión de capital íntegramente público que se registrarán, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en materia contable, presupuestaria, de control financiero, de control de eficacia y contratación (artículo 85 ter LBRL).

A priori, no puede decirse que sea mejor que la gestión del servicio de mercados centrales se lleve a cabo por un ente público o por un ente privado.

La prestación pública de un servicio público puede estar justificada si existen, por ejemplo, altos costes fijos o escasa demanda ciudadana del servicio para que la gestión resulte rentable⁸². Además otras consideraciones como la pérdida de control sobre la gestión o los daños a la imagen pública pueden motivar la presencia de entidades públicas.

Ahora bien, la gestión directa por un ente público supone eliminar la competencia entre las empresas por hacerse con la prestación del servicio (competencia “por el mercado”), que es una fuente importante de eficiencias: la puja entre los distintos competidores en la fase de acceso al mercado permitirá trasladar esas eficiencias en costes a la prestación del servicio⁸³. Además, el ánimo de lucro que caracteriza a cualquier empresa privada puede generar mayores incentivos a adoptar mecanismos de gestión que supongan un ahorro de costes.

De acuerdo con la doctrina económica la decisión de externalizar, mediante gestión indirecta, la gestión de determinados servicios esenciales sería la más adecuada y beneficiosa para el interés general en la medida en que se cumplan los siguientes requisitos⁸⁴:

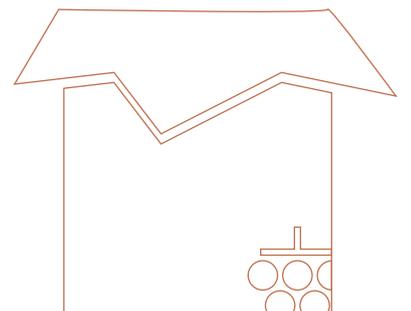
- **Número suficiente de oferentes interesados en la prestación del servicio y potencial competencia efectiva entre los mismos por obtener la gestión.** Este elemento garantizaría la existencia de alternativas en caso de que la adjudicataria desarrollase el servicio de forma insatisfactoria y reduce la necesidad de la Entidad Local de regular precios.
- **Escasa importancia relativa de los activos específicos que impliquen altos costes de entrada, especialmente costes hundidos.** Así, si los costes fijos e inversiones iniciales en que tienen que incurrir los operadores para poder gestionar el servicio no son recuperables cuando se cese en la actividad, incentivará que los operadores ya instalados se presenten a futuras licitaciones y desincentivará a potenciales competidores.

⁸² ESPINOSA GARCÍA, JUAN. *Servicios públicos locales y competencia*, I Congreso sobre Derecho de la Competencia y regulación en las Administraciones Públicas, 2010.

⁸³ ESPINOSA GARCÍA, JUAN. *Servicios públicos locales y competencia*, I Congreso sobre Derecho de la Competencia y regulación en las Administraciones Públicas, 2010.

⁸⁴ ESPINOSA GARCÍA, JUAN. *Servicios públicos locales y competencia*, I Congreso sobre Derecho de la Competencia y regulación en las Administraciones Públicas, 2010.

- **La Entidad local debe dejar al prestador un importante grado de control sobre los costes derivados de la gestión del servicio.** De esta forma se incentiva a los competidores a internalizar las eficiencias derivadas de su capacidad de gestión en las ofertas que presenten, que serán más competitivas.
- **Previsión y limitación de las circunstancias que pueden llevar a alterar el contenido económico del contrato.** La incertidumbre sobre la posible modificación de las condiciones contractuales pactadas puede desincentivar la existencia de competencia en la fase de acceso.
- Finalmente, debe realizarse también una previsión del **tipo de agentes que tendrán incentivos a participar en la puja por la gestión del servicio**, porque si la gestión se adjudica a agentes que compiten en el mercado, en actividades verticalmente relacionadas, puede haber un riesgo de efecto anticompetitivo. Si el servicio municipal es esencial, o relativamente importante, para competir en la prestación de actividades descendentes o ascendentes, el gestor del servicio puede tener incentivos a excluir a sus rivales. Por ello, es preciso valorar la posibilidad de crear mecanismos de control que disciplinen o desincentiven esta clase de comportamientos cuando se prevea que puedan ser peligrosos.



4.

Conclusiones



Primera

Las Unidades Alimentarias se configuran como la principal plataforma de intercambio de los productos alimentarios perecederos en España, fundamentalmente para el comercio tradicional, que se abastece mayoritariamente a través de esta vía.

La competencia entre Mercas es limitada, puesto que su zona de influencia es local y Mercasa controla una parte muy importante de las Mercas, participando en la gestión de las restantes. La competencia proveniente de fuera de las Mercas, aunque relevante en términos de volumen, no ofrece el mismo tipo de servicios y puede no ser enteramente sustitutiva de las Mercas, especialmente para determinado tipo de clientes. Por otra parte, la competencia potencial está limitada por el hecho de que la actividad de mercados centrales esté reservada a los municipios.

A largo plazo, la falta de presión competitiva ha generado comportamientos ineficientes en las Mercas, lo que puede haber contribuido al éxito de otros canales alternativos a los mercados centrales mayoristas en destino.

Segunda

Los Reglamentos de funcionamiento de las Mercas contienen numerosas cláusulas que pueden obstaculizar la competencia y la eficiencia, bien generando barreras de entrada a nuevos mayoristas, bien reduciendo la rivalidad entre los operadores instalados en las Mercas, bien imponiéndoles costes ineficientes por la prestación de determinados servicios.

Si bien determinadas restricciones podrían tener una justificación por razones de eficiencia, en la mayoría de los supuestos, dichas restricciones suponen un perjuicio injustificado para la competencia y, en definitiva, para los consumidores y usuarios finales.

Tercera

Con carácter general y en particular en lo que respecta a la organización de la oferta de servicios de la Unidad Alimentaria a compradores y vendedores, la Merca es un operador económico y por tanto sus actos están sujetos al régimen de infracciones previsto en los artículos 1 a 3 de la LDC.

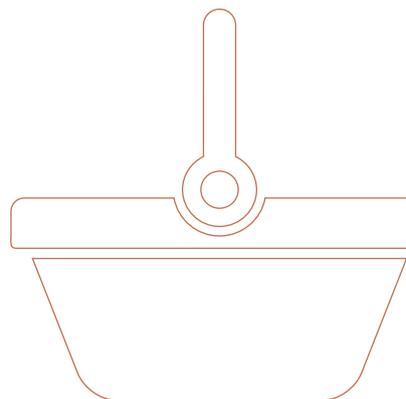
Por otro lado, como las disposiciones emitidas por los Ayuntamientos no tienen rango de ley, las conductas de los gestores de las Mercas, aunque vengan contempladas en un Reglamento municipal, pueden ser típicas y antijurídicas en el sentido de los artículos 1 a 3 de la LDC, de acuerdo con el artículo 4 de la LDC. La ley atribuye a los Ayuntamientos la iniciativa exclusiva para establecer el servicio de mercados centrales y decidir su forma de gestión y ordenarlo, pero no les otorga libertad absoluta en dicha ordenación, de modo que la misma debe respetar las normas de competencia.

Cuarta

El modelo actual de organización y funcionamiento de los mercados centrales mayoristas en destino de productos perecederos, caracterizado por la reserva de actividad de mercados centrales de abastecimiento, la gestión centralizada o coordinada de cada una de las Mercas de la Red de Mercas a través de la presencia de Mercasa en el capital de las sociedades gestoras de las Mercas y la actual tendencia a la gestión directa de las Mercas por sociedades públicas de capital municipal y estatal puede no ser el más adecuado desde el punto de vista de la eficiencia.

Por un lado, la reserva de actividad no parece tener mucho sentido, dado que han ido proliferando canales alternativos a los mercados mayoristas en destino, incluyendo mayoristas que operan fuera de la Merca, sin que ello haya condicionado los objetivos de calidad, seguridad y trazabilidad alimentaria. La reserva de actividad impide que aparezcan nuevos mercados mayoristas en destino y vincula las decisiones de gestión y de inversión a las necesidades del municipio, cuando el ámbito de muchos mercados centrales excede claramente el ámbito municipal.

Por otro lado, la gestión centralizada de la Red de Mercas puede tener determinadas ventajas de especialización y racionalización, pero pierde las eficiencias derivadas de la competencia *en el mercado*. La tendencia a la gestión directa de muchas Mercas tampoco permite que exista competencia *por el mercado*.



5.

Recomendaciones



Primera

Mejora del funcionamiento interno de las Mercas

Se insta a Mercasa, a las 23 Mercas integradas en la Red de Mercas, a los restantes mercados centrales mayoristas y a los Ayuntamientos titulares del servicio público de mercados centrales a revisar los Reglamentos internos de funcionamiento de las Mercas y cualesquiera otras normas municipales relacionadas con éstas, para evitar que se produzcan distorsiones a la competencia. En particular, se insta a los Ayuntamientos a ajustar sus Reglamentos a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación y a las Mercas, y en especial a Mercasa, a autoevaluarse para ajustarse a las normas de competencia y evitar las restricciones identificadas:

- Restricciones a la entrada de operadores en las Mercas
- Restricciones a la competencia entre los asentadores de las Mercas
- Obligaciones de contratar determinados servicios con las Mercas.

Segunda

Supresión de la reserva legal de actividad

Se recomienda al Gobierno que suprima la actividad de mercados centrales de la lista de actividades reservadas al municipio prevista en el artículo 86.3 LBRL, reserva que en el contexto actual carece de justificación, como evidencia la aparición de canales, al menos parcialmente alternativos a las Mercas, que no están reservados al sector público y no por ello comprometen otros objetivos públicos como la garantía de suministro, la seguridad, la trazabilidad o la calidad alimentaria.

Tercera

Intensificación de la competencia entre las Mercas

Se recomienda al Gobierno que otorgue una mayor autonomía a la gestión de cada uno de los mercados centrales que forman parte de la Red de Mercas de Mercasa. La mayor competencia entre Mercas, resultado tanto de la competencia entre las Mercas cercanas como de la competencia referencial, puede suponer ganancias adicionales de eficiencia, compatibles, en su caso, con el aprovechamiento de las economías de escala que se deriven de la prestación por Mercasa de determinados servicios comunes a las Mercas participadas.

- ARANA GARCIA, ESTANISLAO. *El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local*. Revista de estudios de la Administración local, 291. Madrid 2003.
- BALLESTEROS FERNANDEZ, ÁNGEL. *Comentarios en torno a la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local*. Sevilla, Ayuntamiento, 1976.
- BEL I QUERALT, GERMÁN Y ESTRUCH, ALEJANDRO. *La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios y qué efectos tiene la privatización?* Anuario de derecho municipal, nº 5, año 2011.
- CNC, *Informe sobre competencia y sector agroalimentario*, 2010.
- CNC, *IPN 06/2009 sobre puertos de interés general*.
- COBO OLVERA, TOMÁS. *Ley de Bases del Régimen Local: comentarios, concordancias y jurisprudencia*. Barcelona, Bosch, 2004.
- *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Madrid, Civitas, 2005.
- Comisión Europea (2005), *Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes*.
- CORTES RODRÍGUEZ, HELIODORO. *Municipalización de servicios*, tesis. Madrid, IEAL, 1965.
- CRUZ LEZAUN DÍAZ DE RADA, JOSE. *Municipalización de mercados centrales de mayoristas -empresa mixta- con la colaboración de "Mercasa"*. Madrid, IEAL, 1973.
- CUÉTARA MARTINEZ, JUAN MIGUEL DE LA. *Problemática de los servicios públicos locales: la calificación de los servicios esenciales de la comunidad en la legislación española*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- DE JUAN ASENJO, O. *La Constitución Económica española: iniciativa económica pública "versus" iniciativa económica privada en la Constitución Española de 1978*. Madrid, CEC, 1984.
- Directrices de la Comisión Europea sobre los acuerdos de cooperación horizontal.
- CRUZ ROCHE, IGNACIO, "Los intermediarios mayoristas en la cadena de valor de alimentación fresca". Revista Distribución y Consumo, Revista Mercasa, marzo-abril 2010.

- ESPINOSA GARCÍA, JUAN. “*Servicios Públicos Locales y Competencia*”. Ponencia para el I Congreso sobre Derecho de la Competencia y Regulación en las Administraciones Públicas celebrado en la CNC en septiembre de 2010.
- GERBAUD GABRIELLE. “*El modelo de Mercasa como estrategia mayorista de distribución*”.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, RAFAEL. *La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales*. Estudios sobre la Constitución Española. Madrid, Civitas, 1991.
- GUTIERREZ PELAEZ, ANTONIO. *Planificación: la nueva red de mercados de abastos*. Santander 1970.
- GONZÁLEZ PUEYO, JESÚS. “*Gestión de servicios públicos locales. Sociedad mercantil local*”. Federación Española de Municipios y Provincias y Centro de Estudios Locales y Territoriales (INAP, Ministerio de Administraciones Públicas).
- IBÁÑEZ CASANOVA, CONSTANCIO. “*Mercados mayoristas alimentarios: Nuevos tiempos, nuevas respuestas*”.
- CLAVERO AREVALO, MANUEL FRANCISCO. *Municipalización y provincialización de servicios en la ley de régimen local*. Madrid, IEAL, 1952.
- MAGALDI MENDAÑA, NURIA. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España: el tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- MARTÍN CERDEÑO, VÍCTOR J., “*Estrategias de aprovisionamiento de la restauración comercial, colectiva y social. Posicionamiento de las Mercas en el abastecimiento de alimentos frescos para consumo fuera del hogar*”. Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2010.
- MARTÍNEZ CASTRO, EMILIA Y REBOLLO ARÉVALO, ALFONSO, “*El sistema de comercialización en origen de las frutas y hortalizas en fresco*”. Revista Distribución y Consumo, Mercasa, marzo-abril 2008.
- MEDINA CALVETE, R. A. *Prestación de los servicios de abastecimiento en mercados centrales de mayoristas: municipalización del servicio y constitución de una empresa mixta para su desarrollo*. Bilbao, 1971.
- MENENDEZ, PABLO. *Una interpretación renovada de la reserva de servicios esenciales en favor de las entidades locales (especial referencia a abastecimiento de aguas y suministro de gas)*. Revista española de Derecho Administrativo, 89. Madrid, Civitas, 1996.
- Mercasa, Informe anual, varios años.

- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, [elaborado por SDV Consultores por encargo de la Asociación de cadenas españolas de Supermercados (ACES)], *“La distribución agroalimentaria y transformaciones estratégicas en la cadena de valor”*, 2008.
- QUADRA-SALCEDO, TOMAS DE LA. *Artículo 128: riqueza, iniciativa pública y reserva al servicio público*. Comentarios a la Constitución Española de 1978, vol. x. Madrid, Cortes Generales, Edersa, cop. 1998.
- ROYO VILLANOVA, ANTONIO. *La autonomía y la municipalización*. Madrid, imprenta municipal, 1919.
- SÁNCHEZ DÍAZ, JOSE LUIS. *Los servicios locales de naturaleza económica: municipalización, concesión y autorización*. Revista de estudios de la Administración local, 291. Madrid 2003.
- SARASOLA GORRITI, SILVIA. *En torno a la reserva de servicios esenciales en la legislación local básica*. Revista vasca de Administración pública, 52. Oñati 1998.
- Servicio de Defensa de la Competencia, *“Investigación de la cadena de distribución de determinadas frutas y hortalizas”*, enero 2004.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO, *“La gestión de los servicios públicos locales”*, 2ª y 7ª edición, Aranzadi, 1995 y 2008.
- TDC, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, 2003.

