

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE LOS ASPECTOS SOCIAL, JURÍDICO, TÉCNICO Y FINANCIERO PARA EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA ECONÓMICA MUNICIPAL CONSISTENTE EN LA EXPLOTACIÓN COMO CENTRO DE EXPERIENCIAS GASTRONÓMICAS "MAR & TIERRA", MEDIANTE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE RESTAURANTE-BAR, OTROS SERVICIOS DE RESTAURACIÓN, ORGANIZACIÓN DE EXPOSICIONES Y ACTUACIONES CULTURALES Y TURÍSTICAS EN EL ANTIGUO CUARTEL DE CARABINEROS DE GUARDIAS VIEJAS

CAPÍTULO I

OBJETO Y FINALIDAD DE LA MEMORIA

1.1. Objeto

La presente Memoria tiene por objeto dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, mediante el análisis de los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros que justifican el ejercicio por el Ayuntamiento de El Ejido de la iniciativa económica prevista en el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La actividad económica cuya implantación se propone consiste en la puesta en funcionamiento y explotación del Centro de Experiencias Gastronómicas "Mar & Tierra", ubicado en el antiguo Cuartel de Carabineros de Guardias Viejas, mediante la prestación de servicios de restaurante, cafetería, bar y otros servicios de restauración, complementados con actividades culturales, divulgativas, expositivas y turísticas vinculadas a la identidad agrícola, pesquera y patrimonial del municipio.

La finalidad de esta Memoria no es únicamente describir el proyecto, sino acreditar que concurren las circunstancias de interés público que legitiman la iniciativa económica municipal, justificar la elección de la forma de gestión propuesta y demostrar que la actividad resulta compatible con los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, eficiencia en la utilización de los recursos públicos y libre competencia.

En consecuencia, esta Memoria constituye el documento técnico-jurídico que servirá de fundamento para el acuerdo que, en su caso, adopte el Pleno del Ayuntamiento.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ	20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 1/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ	20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO	20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE	20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS	20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE	https://sede.elejido.es/etramita	
			

1.2. Finalidad de la actuación

La actuación proyectada responde a una estrategia integral de valorización del patrimonio histórico, promoción turística, dinamización económica y fortalecimiento de la identidad territorial del municipio de El Ejido.

No se pretende únicamente habilitar un establecimiento de restauración, sino crear un equipamiento público de carácter multifuncional que integre en un mismo espacio:

- la restauración basada en productos locales;
- la promoción de la agricultura intensiva sostenible;
- la difusión de la cultura pesquera tradicional;
- la organización de actividades culturales;
- la celebración de jornadas gastronómicas;
- la realización de exposiciones temporales y permanentes;
- la promoción del patrimonio histórico del litoral ejidense;
- la creación de un nuevo foco de atracción turística.

De este modo, el Centro se configura como un instrumento permanente de promoción económica local y de dinamización del núcleo de Guardias Viejas, alineado con la estrategia municipal de diversificación del modelo turístico y con los objetivos perseguidos por el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino.

1.3. Marco normativo

La elaboración de esta Memoria encuentra su fundamento en las siguientes disposiciones:

- artículos 25, 85 y 86 de la Ley 7/1985;
- artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986;
- Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público;
- Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas;
- Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía;
- Ley 13/2011, de Turismo de Andalucía;
- Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera;
- restante normativa estatal y autonómica de aplicación.

La presente Memoria se redacta igualmente teniendo en consideración la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la iniciativa económica pública, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de concesiones de servicios y la

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 2/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales sobre la delimitación entre concesiones demaniales y concesiones de servicios.

1.4. Alcance

La Memoria analiza de forma integrada:

- la necesidad pública de la actuación;
- el interés general perseguido;
- la competencia municipal;
- la incidencia social;
- la viabilidad económica;
- la sostenibilidad financiera;
- la adecuación técnica;
- la modalidad de gestión más eficiente.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

2.1. El antiguo Cuartel de Carabineros de Guardias Viejas

El edificio objeto de la presente actuación corresponde al antiguo Cuartel de Carabineros de Guardias Viejas, inmueble de titularidad municipal situado junto al Castillo de Guardias Viejas y al jardín mediterráneo que conecta ambos espacios.

Se trata de uno de los escasos cuarteles históricos de Carabineros conservados en España, constituyendo un elemento singular del patrimonio arquitectónico y militar vinculado a la vigilancia del litoral mediterráneo durante los siglos XIX y XX.

Su localización estratégica, frente al mar y en el entorno inmediato del Castillo de Guardias Viejas, configura un conjunto patrimonial de extraordinario valor histórico, paisajístico y turístico, susceptible de convertirse en uno de los principales polos culturales y turísticos del litoral ejidense.

La protección jurídica del inmueble deriva tanto de la normativa estatal sobre patrimonio histórico como de la protección otorgada al conjunto monumental del Castillo de Guardias Viejas, circunstancia que obliga a garantizar un uso compatible con su conservación y puesta en valor. Estas circunstancias ya se recogen en la memoria original.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 3/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

2.2. Recuperación del inmueble dentro del Plan de Sostenibilidad Turística

La recuperación del antiguo Cuartel de Carabineros no constituye una actuación aislada, sino una de las inversiones estratégicas incluidas por el Ayuntamiento de El Ejido dentro del proyecto «Fusionando Tierra y Mar para un Futuro Turismo Sostenible», integrado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado con fondos Next Generation EU.

La incorporación del proyecto al Plan de Sostenibilidad Turística en Destino pone de manifiesto que la actuación fue evaluada positivamente por las Administraciones estatal y autonómica, que apreciaron su contribución a los objetivos de sostenibilidad, diversificación turística, conservación patrimonial y desarrollo económico local.

En ejecución de dicho programa se financiaron tanto las actuaciones de rehabilitación energética del edificio como su transformación funcional en un Centro de Experiencias Gastronómicas, con una inversión total de 1.443.100,26 €.

2.3. Finalización de la rehabilitación

La rehabilitación integral del edificio ha permitido recuperar un inmueble que presentaba un avanzado estado de deterioro, adaptándolo a las exigencias actuales en materia de seguridad, eficiencia energética, accesibilidad universal y funcionalidad.

Con la recepción de las obras concluye la fase de recuperación física del inmueble y se inicia una nueva etapa orientada a dotarlo de un uso permanente que garantice su conservación futura, evite su infrautilización y maximice el retorno social y económico de la inversión pública realizada. La puesta en funcionamiento del Centro constituye, por tanto, la culminación lógica de un proyecto iniciado varios años antes mediante la obtención de financiación europea y ejecutado por el Ayuntamiento con la finalidad de generar un equipamiento turístico, cultural y gastronómico de referencia para el municipio.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 4/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

CAPÍTULO III

JUSTIFICACIÓN DEL INTERÉS GENERAL Y DEL EJERCICIO DE LA INICIATIVA ECONÓMICA MUNICIPAL

3.1. Introducción

El artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce a las Entidades Locales la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que su ejercicio se encuentre justificado por razones de interés público y se respeten los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, eficiencia en la asignación de recursos públicos y libre competencia.

Por su parte, el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986 exige que el ejercicio de dicha iniciativa vaya precedido de la elaboración de una memoria justificativa comprensiva de los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros de la actividad proyectada, cuya finalidad consiste en acreditar la necesidad de la actuación, la existencia de un interés público suficiente y la idoneidad del modelo de gestión propuesto.

La presente actuación debe analizarse desde una perspectiva amplia. No se trata únicamente de la explotación de un establecimiento de restauración, sino de la implantación de un equipamiento público multifuncional, concebido para integrar la conservación del patrimonio histórico, la promoción turística, la dinamización económica, la difusión cultural y la valorización del sector agroalimentario y pesquero del municipio.

La actividad económica constituye, por tanto, un instrumento al servicio de una finalidad pública de mayor alcance, siendo la restauración uno de los elementos que permiten garantizar la viabilidad económica y la sostenibilidad futura del conjunto del proyecto.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 5/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

3.2. El interés público de la actuación

La jurisprudencia ha venido señalando reiteradamente que el ejercicio de actividades económicas por las Administraciones Públicas resulta plenamente legítimo cuando persigue satisfacer necesidades colectivas que trascienden el mero interés mercantil.

En el presente supuesto concurren de forma acumulativa diversas razones de interés público.

a) Conservación del patrimonio histórico municipal

El antiguo Cuartel de Carabineros constituye uno de los inmuebles históricos más singulares del municipio de El Ejido.

La importante inversión pública realizada para su rehabilitación únicamente alcanzará plenamente sus objetivos si el inmueble dispone de un uso permanente, estable y económicamente sostenible.

La experiencia demuestra que numerosos edificios históricos rehabilitados con fondos públicos terminan infrutilizados cuando carecen de una actividad continuada que genere afluencia de usuarios y recursos suficientes para garantizar su mantenimiento.

La explotación del Centro "Mar & Tierra" permite precisamente evitar esa situación.

El uso continuado del inmueble favorece:

- su conservación preventiva;
- la vigilancia permanente;
- el mantenimiento ordinario;
- la rápida detección de incidencias;
- la generación de recursos destinados a su conservación.

En consecuencia, la actividad económica proyectada constituye un instrumento al servicio de la protección del patrimonio histórico municipal.

b) Cumplimiento de los objetivos financiados mediante fondos europeos

La rehabilitación del edificio fue financiada dentro del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino, integrado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Los objetivos perseguidos por dicho programa no se limitaban a ejecutar unas obras de rehabilitación arquitectónica, sino a crear un equipamiento turístico plenamente operativo capaz de generar actividad económica, empleo y atracción de visitantes.

La puesta en funcionamiento efectiva del Centro constituye, por tanto, la culminación de la inversión pública realizada y garantiza la consecución de los indicadores comprometidos en el proyecto financiado, como el incremento del número de visitantes, la organización de actividades y la creación de empleo, ya previstos en la memoria inicial.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 6/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

c) Diversificación del modelo turístico municipal

El municipio de El Ejido dispone de una consolidada oferta vinculada al turismo de litoral. No obstante, las actuales estrategias de desarrollo turístico, tanto estatales como autonómicas y europeas, recomiendan evolucionar hacia modelos basados en la diversificación de experiencias.

La gastronomía constituye actualmente uno de los principales motivos de desplazamiento turístico.

La creación del Centro permitirá incorporar a la oferta municipal un producto turístico diferenciado basado en:

- gastronomía mediterránea;
- agricultura intensiva sostenible;
- pesca artesanal;
- patrimonio histórico;
- paisaje litoral;
- cultura local.

Todo ello contribuirá a aumentar la permanencia media de los visitantes y favorecer la desestacionalización del turismo.

d) Dinamización del núcleo de Guardias Viejas

Guardias Viejas presenta hoy en día uno de los espacios con gran potencial de desarrollo turístico. Actualmente, sin embargo, presenta una actividad turística muy escasa y limitada. La implantación del Centro permitirá:

- incrementar el flujo de visitantes durante todo el año;
- atraer turismo cultural y gastronómico;
- generar actividad fuera de la temporada estival;
- favorecer la implantación de nuevas iniciativas empresariales;
- mejorar la imagen del núcleo urbano.

La actuación actuará como elemento tractor de nuevas inversiones privadas.

e) Promoción del sector agroalimentario

El Ejido constituye uno de los principales centros europeos de producción hortofrutícola. Sin embargo, gran parte del valor añadido asociado a dichos productos se genera fuera del municipio.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 7/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

El Centro permitirá crear un escaparate permanente para:

- productos hortofrutícolas;
- productos ecológicos;
- productos de proximidad;
- cocina mediterránea;
- innovación gastronómica.

La gastronomía se convierte así en un mecanismo de promoción económica del sector agrícola.

f) Valorización de la pesca artesanal

La historia de Guardias Viejas y Balerna mantiene una estrecha vinculación con la actividad pesquera.

El proyecto incorpora dicha tradición mediante:

- exposiciones;
- jornadas gastronómicas;
- degustaciones;
- actividades divulgativas;
- colaboración con pescadores.

De esta forma se contribuye a preservar el patrimonio inmaterial asociado al litoral.

g) Promoción cultural

El Centro no se concibe únicamente como restaurante.

Su programación incluirá:

- exposiciones temporales;
- conferencias;
- presentaciones;
- actuaciones musicales de pequeño formato;
- actividades educativas;
- talleres gastronómicos;
- encuentros culturales.

Ello permitirá ampliar la oferta cultural del municipio.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 8/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

h) Creación de empleo

La actividad generará empleo:

- directo (cocina, sala, dirección, mantenimiento, limpieza, etc.)
- indirecto (proveedores de productos locales, alojamientos, comercio, ocio, etc.)

Todo ello repercutirá positivamente sobre la economía local.

3.3. Compatibilidad con la iniciativa privada

Uno de los aspectos que debe justificar la presente Memoria consiste en acreditar que la actuación no pretende sustituir ni desplazar injustificadamente la iniciativa empresarial privada. En este sentido debe señalarse que el Centro "Mar & Tierra" presenta unas características claramente diferenciadas respecto de los establecimientos ordinarios de restauración existentes en el municipio.

Su objeto principal consiste en integrar en un mismo espacio:

- restauración;
- divulgación cultural;
- promoción del patrimonio;
- interpretación del territorio;
- difusión de productos locales;
- programación de actividades públicas.

La actividad económica constituye únicamente el instrumento necesario para garantizar la sostenibilidad del equipamiento.

En consecuencia, no existe una finalidad de competencia empresarial con el sector privado, sino la prestación de un servicio de interés general vinculado a la valorización del patrimonio municipal.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 9/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

3.4. Adecuación a los principios de buena administración

La iniciativa proyectada responde igualmente a los principios de buena administración recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española.

En particular:

- eficiencia;
- economía;
- planificación;
- sostenibilidad;
- utilización racional del patrimonio público;
- servicio objetivo al interés general.

El modelo propuesto garantiza la máxima utilización de una infraestructura financiada con recursos públicos, evitando su infrautilización y asegurando su conservación futura.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO SOCIAL

4.1. Objeto

El presente estudio tiene por finalidad analizar la incidencia social que tendrá la implantación del Centro de Experiencias Gastronómicas sobre el municipio de El Ejido y, especialmente, sobre el núcleo de Guardias Viejas.

4.2. Impacto sobre la población

El Centro permitirá disponer de un nuevo espacio público destinado al encuentro ciudadano.

Su programación favorecerá:

- convivencia;
- participación ciudadana;
- actividades intergeneracionales;
- colaboración con asociaciones;
- implicación de centros educativos;
- actividades para visitantes.

Todo ello incrementará la cohesión social.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 10/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

4.3. Impacto cultural

La creación del Centro incrementará notablemente la oferta cultural municipal.

Se prevé la organización periódica de:

- exposiciones;
- muestras gastronómicas;
- jornadas agrícolas;
- jornadas pesqueras;
- actividades divulgativas;
- conciertos acústicos;
- presentaciones de publicaciones;
- actividades escolares.

4.4. Impacto educativo

El Centro podrá desarrollar programas específicos dirigidos a:

- escolares;
- institutos;
- escuelas de hostelería;
- universidades;
- asociaciones.

Especial relevancia tendrán las actividades relacionadas con:

- alimentación saludable;
- dieta mediterránea;
- agricultura sostenible;
- pesca responsable;
- patrimonio histórico.

4.5. Impacto turístico

Desde el punto de vista turístico el Centro permitirá:

- ampliar la oferta experiencial;
- reforzar la marca turística de El Ejido;
- potenciar Guardias Viejas como destino patrimonial y gastronómico.
- incrementar la permanencia media de los visitantes.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 11/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

4.6. Impacto económico y laboral

La explotación del Centro contribuirá a:

- consolidar empleo estable;
- incrementar la demanda de productos locales;
- favorecer el emprendimiento;
- dinamizar empresas auxiliares;
- reforzar la economía del litoral.

4.7. Indicadores de seguimiento

Para evaluar los efectos sociales de la actuación, la Comisión propone establecer un sistema anual de indicadores, entre los que se incluyen:

- número de visitantes;
- número de actividades culturales;
- número de eventos gastronómicos;
- empleo directo generado;
- empleo indirecto estimado;
- participación de productores locales;
- participación de centros educativos;
- grado de ocupación del Centro;
- impacto económico estimado sobre el entorno;
- nivel de satisfacción de usuarios y visitantes.

4.8. Conclusión del estudio social

Del conjunto del análisis realizado se concluye que la implantación del Centro de Experiencias Gastronómicas «Mar & Tierra» generará un impacto social claramente positivo para el municipio de El Ejido, al contribuir simultáneamente a la conservación del patrimonio histórico, la dinamización del núcleo de Guardias Viejas, la promoción de la cultura gastronómica local, el fortalecimiento de la economía vinculada a la agricultura y la pesca y la mejora de la oferta turística y cultural municipal.

Asimismo, la actuación permitirá maximizar el retorno social de la importante inversión pública realizada mediante los fondos del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino, asegurando un uso permanente del inmueble y su integración en la estrategia de desarrollo sostenible del municipio.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 12/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

CAPÍTULO V. ESTUDIO JURÍDICO

ESTUDIO JURÍDICO

5.1. Objeto del estudio jurídico

El presente estudio tiene por objeto analizar la cobertura jurídica que ampara el ejercicio por el Ayuntamiento de El Ejido de la iniciativa económica consistente en la explotación del Centro de Experiencias Gastronómicas "Mar & Tierra", mediante la prestación de servicios de restauración y la realización de actividades culturales, turísticas y de promoción del patrimonio local.

El análisis comprende:

- la competencia municipal para el desarrollo de la actividad;
- la habilitación legal para el ejercicio de iniciativas económicas por las entidades locales;
- el procedimiento legalmente exigible;
- la adecuación de la forma de gestión elegida;
- la naturaleza jurídica del contrato proyectado;
- el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera;
- la compatibilidad de la actuación con el principio de libre competencia.

Todo ello se examina conforme al Derecho de la Unión Europea, la legislación básica estatal, la normativa autonómica y la jurisprudencia aplicable.

5.2. Competencia municipal

5.2.1. Autonomía local constitucional

La Constitución Española reconoce en sus artículos 137 y 140 la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses.

Esta autonomía comprende la facultad de organizar y gestionar los servicios públicos y de desarrollar iniciativas destinadas a satisfacer las necesidades colectivas de la población, dentro del marco establecido por la legislación.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la autonomía local no constituye un mero principio organizativo, sino una garantía institucional que exige reconocer a las entidades locales un ámbito propio de decisión en aquellas materias vinculadas con los intereses municipales.

En consecuencia, corresponde al Ayuntamiento valorar la conveniencia de promover iniciativas económicas cuando éstas respondan al interés general del municipio y se desarrollen respetando las exigencias legales.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 13/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

5.2.2. Competencias propias del Ayuntamiento

La actuación proyectada encuentra cobertura directa en diversas competencias propias atribuidas a los municipios por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985.

En particular, guarda una relación directa con las competencias relativas a:

- patrimonio histórico;
- cultura;
- turismo;
- promoción de actividades económicas;
- ocupación del tiempo libre;
- protección y gestión del patrimonio municipal;
- promoción del desarrollo local.

El proyecto no persigue la simple explotación de un establecimiento hostelero.

La actividad principal consiste en poner en funcionamiento un equipamiento público destinado a:

- conservar un inmueble histórico;
- dinamizar un espacio patrimonial;
- desarrollar actividades culturales;
- promocionar la gastronomía local;
- impulsar el turismo gastronómico;
- divulgar el patrimonio agrícola y pesquero.

Todas estas actuaciones se encuentran plenamente integradas dentro del ámbito competencial municipal.

5.2.3. Patrimonio municipal

El inmueble pertenece al patrimonio municipal.

La gestión eficiente del patrimonio público constituye una obligación permanente de las Administraciones Públicas.

No basta con conservar físicamente los inmuebles.

La legislación patrimonial exige procurar su utilización racional, evitando situaciones de abandono, infrautilización o deterioro.

La mejor garantía para la conservación futura del antiguo Cuartel de Carabineros consiste precisamente en dotarlo de un uso permanente compatible con su naturaleza histórica.

La explotación proyectada responde plenamente a dicho objetivo.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 14/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

5.3. La iniciativa económica de las entidades locales

5.3.1. Artículo 86 de la Ley 7/1985

El artículo 86.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone:

"Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas..."

Esta previsión constituye la habilitación legal básica para que los municipios desarrollen actividades económicas.

Sin embargo, el legislador condiciona dicha posibilidad al cumplimiento de determinados requisitos.

No toda actividad económica resulta legítima.

Debe acreditarse:

- la existencia de un interés general;
- la competencia municipal;
- la sostenibilidad financiera;
- el respeto a la estabilidad presupuestaria;
- la eficiencia;
- la ausencia de riesgo para la Hacienda Municipal.

La presente Memoria tiene precisamente por finalidad justificar el cumplimiento de todos estos requisitos.

5.3.2. La actividad económica como instrumento del interés general

Debe destacarse que la actividad económica proyectada no constituye un fin en sí mismo.

La restauración no es el objetivo principal.

Constituye el mecanismo que permite financiar parcialmente:

- la conservación del inmueble;
- las actividades culturales;
- la programación gastronómica;
- las exposiciones;
- la promoción turística.

Nos encontramos, por tanto, ante una actividad económica instrumental al servicio de una finalidad pública claramente identificable.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante desde la perspectiva constitucional y de la doctrina sobre iniciativa económica pública.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 15/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

5.4. Procedimiento previsto en el artículo 97 del TRRL

El artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986 exige que el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales vaya precedido de un procedimiento específico.

Dicho procedimiento comprende, entre otros extremos:

- designación de una Comisión de Estudio;
- elaboración de una Memoria justificativa;
- análisis de los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros;
- exposición pública;
- resolución de alegaciones;
- aprobación por el Pleno.

La finalidad de este procedimiento consiste en garantizar que la decisión municipal se adopta tras una valoración completa de todos los intereses afectados.

La presente Memoria constituye el documento central de dicho procedimiento.

5.5. Adecuación al principio de libre competencia

Uno de los aspectos que mayor atención ha recibido en la evolución normativa reciente es la necesidad de evitar que la actuación económica de las Administraciones Públicas produzca distorsiones injustificadas sobre el mercado.

En el presente supuesto no concurre dicha circunstancia.

El Ayuntamiento no pretende intervenir en el mercado para competir con los establecimientos privados de restauración.

La finalidad perseguida es sustancialmente distinta.

El Centro integra simultáneamente:

- patrimonio histórico;
- turismo;
- cultura;
- divulgación;
- gastronomía;
- agricultura;
- actividades públicas.

El servicio de restauración constituye únicamente uno de los elementos que permiten garantizar la sostenibilidad del conjunto.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 16/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

La singularidad del proyecto impide identificarlo con un establecimiento hostelero convencional.

En consecuencia, la actuación no produce una sustitución de la iniciativa privada, sino que crea un equipamiento turístico y cultural inexistente en la actualidad.

5.6. La elección de la gestión indirecta

5.6.1. Posibles modalidades de gestión

Desde una perspectiva jurídica podrían plantearse distintas alternativas:

- gestión directa por el Ayuntamiento;
- organismo autónomo;
- entidad pública empresarial;
- sociedad mercantil local;
- contrato de servicios;
- arrendamiento;
- concesión demanial;
- concesión de servicios.

No obstante, únicamente una de ellas resulta plenamente adecuada a la naturaleza del proyecto.

5.6.2. Descartes de las restantes modalidades

1. Gestión directa

Debe descartarse.

La explotación de un restaurante exige:

- personal especializado;
- organización empresarial;
- aprovisionamientos;
- gestión hostelera;
- comercialización;
- horarios amplios;
- flexibilidad organizativa.

La Administración municipal carece de estructura propia para asumir estas funciones con criterios de eficiencia.

Además, implicaría asumir directamente el riesgo económico de la explotación.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ	20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 17/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ	20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO	20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE	20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS	20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE	https://sede.elejido.es/etramita	
			

2. Sociedad mercantil

Tampoco resulta adecuada.

La creación de una sociedad pública supondría:

- incremento de costes de estructura;
- mayores obligaciones contables;
- duplicidad organizativa;
- necesidad de personal propio.

No existe justificación suficiente para optar por esta solución cuando el mercado dispone de operadores especializados capaces de asumir la explotación.

3. Contrato de servicios

Debe descartarse igualmente.

En un contrato de servicios:

- el Ayuntamiento paga el precio;
- conserva el riesgo económico.

En el presente supuesto ocurre justamente lo contrario.

Es el adjudicatario quien obtiene sus ingresos de los usuarios y asume el riesgo operacional.

Por tanto, no puede calificarse como contrato de servicios conforme al artículo 17 de la Ley 9/2017.

4. Arrendamiento

Tampoco sería jurídicamente adecuado.

El objeto del Ayuntamiento no consiste simplemente en alquilar un edificio.

Lo que pretende es garantizar:

- una programación cultural;
- una determinada calidad gastronómica;
- actividades públicas;
- conservación del patrimonio;
- promoción turística.

Estas obligaciones exceden claramente del contenido propio de un contrato de arrendamiento.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 18/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

5. Concesión demanial

La utilización privativa del inmueble no constituye el objeto principal.

Lo esencial es la prestación continuada de un conjunto de servicios dirigidos al público bajo las condiciones fijadas por el Ayuntamiento.

En consecuencia, la utilización del inmueble aparece subordinada a la prestación del servicio.

5.7. La concesión de servicios como modalidad adecuada

La modalidad que mejor responde a la naturaleza jurídica del proyecto es la concesión de servicios regulada en los artículos 15 y siguientes de la Ley 9/2017.

Concurren todos sus elementos característicos:

- prestación de un servicio de competencia municipal;
- explotación por el concesionario;
- remuneración mediante ingresos obtenidos de los usuarios;
- transferencia del riesgo operacional;
- reversión de las instalaciones al finalizar la concesión.

Nos encontramos ante un supuesto paradigmático de concesión de servicios. El Ayuntamiento de El Ejido contrató la elaboración de un estudio de viabilidad económico-financiera con el objetivo de analizar la sostenibilidad de la inversión y el equilibrio económico de la concesión. (ANEXO I)

5.8. Jurisprudencia aplicable

La doctrina más reciente de los tribunales administrativos de recursos contractuales ha evolucionado claramente hacia la consideración como concesión de servicios de las explotaciones de cafeterías, restaurantes y establecimientos similares ubicados en inmuebles públicos cuando la Administración no se limita a ceder el uso del inmueble, sino que define el contenido del servicio y exige determinadas prestaciones.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 19/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				

Resultan especialmente ilustrativas:

- Resolución 411/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- Resolución 153/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.
- Resolución 51/2016 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Todas ellas ponen de relieve que la existencia de un auténtico riesgo operacional asumido por el adjudicatario constituye el elemento determinante para la calificación del contrato como concesión de servicios, criterio que ya aparece reflejado en la memoria inicial.

5.9. Cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

La explotación mediante concesión presenta importantes ventajas para la Hacienda Municipal.

En particular:

- evita la creación de nuevas estructuras administrativas permanentes;
- no exige incrementar la plantilla municipal;
- traslada al concesionario los riesgos ordinarios de explotación;
- minimiza el impacto presupuestario;
- garantiza la conservación del inmueble mediante obligaciones contractuales.

Todo ello resulta plenamente coherente con los principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

5.10. Conclusiones del estudio jurídico

Del análisis realizado cabe formular las siguientes conclusiones:

El Ayuntamiento de El Ejido ostenta competencia para promover la actuación proyectada, al incardinarse en sus competencias propias en materia de patrimonio histórico, cultura, turismo, desarrollo económico local y gestión de su patrimonio.

La iniciativa económica proyectada encuentra cobertura en el artículo 86 de la Ley 7/1985 y cumple las exigencias materiales establecidas por dicho precepto, al responder a una finalidad de interés general claramente identificada.

El procedimiento seguido mediante la constitución de una Comisión de Estudio y la elaboración de la presente Memoria se ajusta a las previsiones del artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ	20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 20/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ	20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO	20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE	20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS	20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE	https://sede.elejido.es/etramita	
			

La forma de gestión indirecta mediante contrato de concesión de servicios es la que mejor se adapta a la naturaleza de la actividad, al permitir la transferencia del riesgo operacional al concesionario y asegurar la prestación continuada de un servicio de interés público.

La actuación proyectada resulta compatible con los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, eficiencia y libre competencia, al no perseguir una finalidad mercantil propia, sino la consecución de objetivos públicos de conservación del patrimonio, promoción turística, dinamización cultural y desarrollo económico local.

FIRMADO POR	JORGE LUIS NAVARRO MUÑOZ		20/07/2026 12:59:14	PÁGINA 21/21
	MARIA HERMINIA PADIAL MARTINEZ		20/07/2026 11:50:07	
	JOSE ALARCON CASADO		20/07/2026 11:22:02	
	KRISTIAN KAMPLADE		20/07/2026 11:20:45	
	MICHAEL DUBOIS		20/07/2026 11:19:55	
VERIFICACIÓN	PFIRMPPYTK3SBKXA5NTZMX35GB3VGE		https://sede.elejido.es/etramita	
				