

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

CONSEJERÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA

103. ORDEN Nº 0765, DE FECHA 18 DE SEPTIEMBRE DE 2026, RELATIVA A VIABILIDAD JURÍDICA DE ESTABLECER, MEDIANTE ORDEN DE DESARROLLO DEL REGLAMENTO DE VENTA AMBULANTE, CONDICIONES ESPECÍFICAS DE SEGURIDAD Y COBERTURA DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA LOS PUESTOS DE VENTA DE CASTAÑAS EN LA VÍA PÚBLICA.

El titular de la Consejería de Seguridad Ciudadana mediante Orden 2026000765 de fecha 16/09/2026 registrada en el Libro de Resoluciones No Colegiadas correspondiente, ha dispuesto lo siguiente:

“Vista la documentación que figura en el expediente de referencia, así como el Informe Jurídico de la Secretaría Técnica de Seguridad Ciudadana de fecha 14/09/2026, que dice:

“INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Viabilidad jurídica de establecer, mediante Orden de desarrollo del Reglamento de Venta Ambulante, condiciones específicas de seguridad y cobertura de responsabilidad civil para los puestos de venta de castañas en la vía pública.

OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto analizar la viabilidad jurídica de establecer, mediante Orden de la persona titular de la Consejería de Seguridad Ciudadana, determinadas condiciones particulares de seguridad aplicables exclusivamente a las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de puestos de venta de castañas en la vía pública, entre las que se incluiría la necesidad de acreditar una cobertura de responsabilidad civil suficiente frente a los riesgos específicos derivados de la utilización de brasas, fuego, combustibles y demás elementos térmicos empleados en dicha actividad.

La medida se plantea al amparo de la facultad de desarrollo expresamente prevista en el artículo 8.5 del Reglamento de Venta Ambulante de la Ciudad Autónoma de Melilla, aprobado definitivamente por Decreto de la Presidencia núm. 1033, de 10 de agosto de 2009 y publicado en el BOME núm. 4634, de 14 de agosto de 2009. Dicho precepto atribuye a la persona titular de la Consejería de Seguridad Ciudadana la competencia para desarrollar el Reglamento mediante las correspondientes Órdenes o Resoluciones cuando resulte necesario como consecuencia de su aplicación, atendiendo, entre otras circunstancias, al interés de los usuarios y del público.

ANTECEDENTES

Primero. El Reglamento de Venta Ambulante contempla expresamente, entre las modalidades autorizables, la venta realizada en enclaves aislados de la vía pública mediante puestos de carácter ocasional durante la temporada propia del producto comercializado.

Asimismo, establece específicamente para las castañas un período propio de solicitud y una autorización temporal correspondiente a la campaña de octubre a diciembre.

El propio Reglamento incluye expresamente los puestos de castañas entre los puestos de enclave fijo y carácter no desmontable admitidos dentro de las modalidades de venta ambulante reguladas.

Segundo. La actividad presenta unas características materiales sustancialmente diferentes de otras modalidades de venta ambulante, dado que para la elaboración del producto resulta necesaria la utilización de brasas, fuego o fuentes intensas de calor en espacios integrantes del dominio público y destinados ordinariamente al tránsito de personas.

Tercero. El Reglamento de Venta Ambulante establece en su artículo 10.2.d que, con carácter general, podrá aportarse documentación acreditativa de la suscripción de un seguro de responsabilidad civil que cubra cualquier clase de riesgo derivado del ejercicio de la actividad comercial, precisando expresamente que dicha suscripción no tiene carácter preceptivo, sino que constituye un criterio preferente para la autorización de los puestos.

La cuestión objeto del presente informe consiste, por ello, en determinar si, respetando dicha previsión general, resulta jurídicamente posible establecer mediante Orden una condición particular de seguridad específicamente aplicable a los puestos de castañas, atendiendo a las singulares características de riesgo que concurren en su instalación y funcionamiento.

NORMATIVA APLICABLE

Resultan de aplicación, principalmente:

- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en los términos derivados del sistema de fuentes aplicable a los bienes de las entidades locales.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Reglamento de Venta Ambulante de la Ciudad Autónoma de Melilla, publicado en el BOME núm. 4634, de 14 de agosto de 2009.
- Reglamento Regulador de la Ocupación del Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Melilla, aprobado en 2023.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Facultad expresa de desarrollo del Reglamento de Venta Ambulante

El punto de partida se encuentra en el artículo 8.5 del Reglamento de Venta Ambulante, que atribuye expresamente a la persona titular de la Consejería de Seguridad Ciudadana la facultad de desarrollar el Reglamento mediante Órdenes o Resoluciones cuando, como consecuencia de su aplicación, resulte necesario, atendiendo al abastecimiento y, con carácter general, a las necesidades que demande el interés de los usuarios y del público.

Esta habilitación permite completar y concretar las condiciones de aplicación del Reglamento siempre que la disposición de desarrollo respete sus determinaciones y no introduzca una regulación incompatible con la norma desarrollada.

En el presente supuesto, la Orden no debería plantearse como una modificación del régimen general previsto en el artículo 10.2.d, ni declarar con carácter general obligatorio el seguro de responsabilidad civil previsto en dicho artículo.

Su objeto debe circunscribirse a concretar las condiciones particulares de seguridad exigibles a una modalidad específica de autorización, caracterizada objetivamente por la presencia de fuego, brasas, combustibles y elementos térmicos en espacios públicos.

SEGUNDO. Posibilidad de establecer condiciones particulares en las autorizaciones El artículo 14 del Reglamento de Venta Ambulante dispone que las autorizaciones expedidas por la Ciudad Autónoma deben hacer constar, entre otros extremos, "en su caso, condiciones particulares a las que se sujeta el titular de la actividad", incluyendo las de carácter higiénico-sanitario cuando proceda.

La referencia a las condiciones higiénico-sanitarias no agota las condiciones particulares susceptibles de incorporación, puesto que el propio precepto utiliza una formulación abierta.

A ello se añade que el artículo 28 del Reglamento únicamente permite la instalación de puestos aislados cuando su localización no implique dificultades para la circulación de peatones, tráfico rodado o cualquier otro riesgo para la seguridad ciudadana.

Existe, por tanto, dentro del propio Reglamento una habilitación suficiente para concretar medidas destinadas a preservar la seguridad de los usuarios de la vía pública cuando las características materiales de una determinada instalación generen riesgos que no concurren con igual intensidad en las restantes modalidades de venta ambulante.

TERCERO. Singularidad de los puestos de castañas y principio de igualdad

La regulación específica de los puestos de castañas no supone un tratamiento arbitrariamente diferenciado respecto del resto de vendedores ambulantes.

La diferencia de régimen responde a una circunstancia objetiva: la utilización habitual de fuego, brasas y elementos de combustión en contacto inmediato con espacios destinados al tránsito ciudadano.

El propio Reglamento reconoce los puestos de castañas como modalidad singular de carácter estacional.

Asimismo, el artículo 97 del Reglamento Regulador de la Ocupación del Espacio Público contempla expresamente que durante la temporada de invierno podrá autorizarse la venta de castañas y exige como condición indispensable que la instalación no ocasione molestias ni alteraciones al normal tránsito de peatones y vehículos.

Por consiguiente, resulta jurídicamente justificable establecer condiciones técnicas y de seguridad específicas para estos puestos cuando estén directamente relacionadas con los riesgos propios de su funcionamiento.

CUARTO. Naturaleza demanial de la autorización

La instalación de un puesto de venta en una calle o espacio público no constituye únicamente el ejercicio de una actividad comercial, sino también una utilización singular de un bien de dominio público.

El artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales considera bienes de uso público local, entre otros, las calles, plazas, paseos y parques.

El artículo 75.1.b) de dicho Reglamento califica como uso común especial aquel en el que concurren circunstancias singulares derivadas de la peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante, mientras que su artículo 77 somete el uso común especial normal a licencia.

La utilización de una porción de la vía pública para mantener durante varias horas una instalación comercial dotada de brasas, combustible o fuentes de calor presenta precisamente unas características singulares de intensidad y peligrosidad que permiten someter la autorización a condiciones específicas destinadas a preservar la integridad del dominio público y la seguridad de terceros.

Esta interpretación resulta especialmente relevante en la Ciudad Autónoma de Melilla, cuyo Estatuto de Autonomía determina en su artículo 30 que, en materia de régimen de bienes, la Ciudad se rige por lo establecido con carácter general en la legislación estatal sobre régimen local, sin perjuicio de sus especialidades organizativas.

QUINTO. Condiciones de las autorizaciones demaniales y cobertura de responsabilidad

El artículo 1.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone que el régimen de bienes se rige sucesivamente por la legislación básica estatal, la normativa autonómica competente, la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos en defecto de la anterior, las ordenanzas de cada entidad y, supletoriamente, por el resto del ordenamiento.

En este marco debe tenerse en consideración el artículo 92.7 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Aunque dicho apartado no tiene carácter básico —la disposición final segunda únicamente declara básicos los apartados 1, 2 y 4 del artículo 92—, su contenido constituye una referencia relevante como legislación estatal patrimonial no básica dentro del sistema de fuentes anteriormente expuesto.

El artículo 92.7 contempla que las condiciones generales o particulares de las autorizaciones demaniales pueden comprender, entre otros extremos, la garantía a prestar y la asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, incluyendo, en su caso, la formalización de una póliza de seguro, aval bancario u otra garantía suficiente.

Por ello, desde la perspectiva patrimonial, el ordenamiento contempla expresamente la posibilidad de que las autorizaciones de utilización especial del dominio público incorporen mecanismos de garantía destinados a responder de los daños derivados de la ocupación.

SEXTO. Necesidad y proporcionalidad de la medida

El artículo 84 bis de la Ley 7/1985 permite el establecimiento de mecanismos de control preventivo sobre actividades económicas cuando concurren razones justificadas de seguridad pública, salud pública o utilización del dominio público, siempre que la medida resulte proporcionada.

En este caso concurren simultáneamente dos circunstancias especialmente relevantes:

- a. La actividad se desarrolla mediante la ocupación de bienes de dominio público.
- b. La actividad incorpora elementos de combustión y generación de calor susceptibles de producir quemaduras, incendios o daños personales y materiales a terceros.

A ello se añade la existencia de un antecedente en el que dicho riesgo se habría materializado efectivamente mediante daños ocasionados a una menor por proyección de ascuas, circunstancia que deberá quedar debidamente documentada en el expediente.

La exigencia resulta, además, susceptible de superar un juicio de proporcionalidad siempre que:

- se limite exclusivamente a puestos que efectivamente utilicen brasas, fuego, combustibles o fuentes de calor;
- la cobertura exigida se circunscriba a los riesgos derivados de esos elementos;
- su importe sea razonable y proporcionado al riesgo;
- se admita el cumplimiento mediante una póliza ya existente que incluya expresamente tales riesgos, sin exigir innecesariamente la contratación de una nueva póliza independiente;
- y la medida se integre dentro de un conjunto más amplio de condiciones materiales de seguridad.

No existiría, por tanto, razón suficiente para extender esta condición a modalidades de venta ambulante que no presenten un riesgo comparable.

SÉPTIMO. Relación con el artículo 10.2.d del Reglamento de Venta Ambulante El artículo 10.2.d establece expresamente que la suscripción del seguro general de responsabilidad civil que cubra cualquier clase de riesgo derivado del ejercicio de la actividad comercial no tiene carácter preceptivo.

Por consiguiente, una Orden de la Consejería no podría declarar obligatorio, con carácter general, el seguro contemplado en dicho artículo, ya que ello supondría contradecir una disposición reglamentaria de rango superior a la propia Orden de desarrollo.

No obstante, se considera jurídicamente diferenciable el régimen general del artículo 10.2.d de la condición particular objeto del presente informe.

El primero se refiere a una cobertura general de los riesgos propios de la actividad comercial de cualquier vendedor ambulante.

La segunda tendría por objeto garantizar exclusivamente los riesgos extraordinarios asociados al empleo de fuego, brasas, combustibles y elementos térmicos dentro del dominio público, y se configuraría como condición de seguridad vinculada a una concreta modalidad de autorización.

Por este motivo, la Orden debería dejar expresamente establecido que no modifica ni altera el régimen general previsto en el artículo 10.2.d, sino que desarrolla las condiciones particulares contempladas en los artículos 8.5, 14 y 28 para una modalidad de ocupación que presenta unas circunstancias singulares de peligrosidad.

OCTAVO. Competencia y forma de la disposición

El artículo 8.5 del Reglamento atribuye expresamente la facultad de desarrollo mediante Órdenes o Resoluciones a la persona titular de la Consejería de Seguridad Ciudadana.

La posterior creación en 2026 de la Viceconsejería de Seguridad Ciudadana no ha alterado la titularidad de las competencias correspondientes a la Consejería, pues el Decreto de modificación de la distribución competencial establece expresamente que la Viceconsejería desarrolla funciones de impulso, coordinación y seguimiento y que las competencias resolutorias únicamente podrán ejercerse cuando hayan sido expresamente atribuidas o delegadas.

En atención al carácter general de las condiciones que se pretenden establecer para todos los puestos de castañas de cada campaña, se considera adecuada su aprobación mediante Orden de la persona titular de la Consejería, con publicación en el Boletín Oficial de la Ciudad de Melilla, de conformidad asimismo con el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, que exige la publicación de los reglamentos y demás disposiciones y actos de eficacia general emanados de los órganos de la Ciudad.

CONCLUSIONES

Primera. El Reglamento de Venta Ambulante atribuye expresamente a la persona titular de la Consejería de Seguridad Ciudadana la facultad de desarrollar sus previsiones mediante Orden o Resolución cuando resulte necesario para atender, entre otros intereses, a la protección de los usuarios y del público.

Segunda. Los puestos de venta de castañas presentan unas características singulares objetivamente diferenciadas del resto de modalidades de venta ambulante, por la utilización de fuego, brasas, combustibles y elementos térmicos en espacios integrantes del dominio público y destinados al tránsito ciudadano.

Tercera. La materialización de dicho riesgo en un incidente anterior con daños personales constituye un antecedente especialmente relevante para justificar la necesidad de reforzar las condiciones de seguridad, siempre que quede adecuadamente documentado en el expediente.

Cuarta. Resulta jurídicamente viable que una Orden de desarrollo establezca condiciones específicas de seguridad para estas autorizaciones, al amparo de los artículos 8.5, 14 y 28 del Reglamento de Venta Ambulante y del régimen jurídico aplicable al uso especial del dominio público.

Quinta. Entre dichas condiciones puede justificarse la exigencia de acreditar una cobertura de responsabilidad civil suficiente respecto de los daños personales y materiales que puedan producirse como consecuencia de la utilización de brasas, fuego, combustibles, cenizas, partículas incandescentes y demás elementos térmicos propios del puesto, siempre que la medida se configure como condición particular de seguridad de la concreta autorización demanial y no como requisito profesional general para ejercer la actividad comercial.

Sexta. La Orden no deberá declarar obligatorio el seguro general previsto en el artículo 10.2.d del Reglamento de Venta Ambulante, que conserva expresamente su carácter no preceptivo, sino diferenciar claramente aquella cobertura general de la garantía específica vinculada a los riesgos cualificados de los puestos de castañas.

Séptima. La cobertura deberá integrarse dentro de un conjunto de condiciones de seguridad que contemple asimismo medidas preventivas sobre protección frente a la proyección de ascuas, características y cerramiento del foco de combustión, disponibilidad de medios de extinción, gestión de residuos incandescentes, utilización y almacenamiento de combustibles y distancias de seguridad respecto de los usuarios de la vía pública.

Por todo ello, la técnica que suscribe informa favorablemente la aprobación de una Orden por la que se desarrollen las condiciones particulares de seguridad aplicables a las autorizaciones temporales para la instalación y funcionamiento de puestos de venta de castañas en la vía pública, con las cautelas y condiciones expresadas en el presente informe.

Es cuanto se informa, salvo mejor criterio fundado en Derecho".

De acuerdo con lo anterior, y visto el expediente 31859/2026, en virtud de las competencias que tengo atribuidas, **VENGO EN DISPONER:**

PRIMERO: Incluir como requisito para la concesión de licencia de puestos de castañas en la vía pública, la obtención de un seguro de responsabilidad civil, además de los ya descritos en el Reglamento de Venta Ambulante de la Ciudad Autónoma de Melilla, el cual deberá ser presentado en el momento de recoger la licencia.

SEGUNDO: Publicar en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma dicho requisito.

TERCERO: Comunicar lo expuesto a la Jefatura de la Policía Local".

Contra esta ORDEN/RESOLUCIÓN, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de la notificación o publicación de la presente.

Dicho recurso podrá presentarse ante esta Consejería o ante el Excmo. Sr. Presidente de la Ciudad Autónoma, como superior jerárquico del que dictó la Resolución recurrida, de conformidad con lo establecido en el artículo 92.1 del Reglamento del Gobierno y de la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME Extraordinario número 2 de 30 de enero de 2017), y 121 y siguientes de la Ley 9/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE número 236, de 1 de octubre de 2015).

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso de alzada interpuesto.

No obstante, podrá utilizar cualquier otro recurso, si así lo cree conveniente bajo su responsabilidad.

Lo que se notifica para su conocimiento y efectos oportunos.

Melilla, a 16 de septiembre de 2026,
La Secretaria Técnica de Seguridad Ciudadana P.A.,
La Secretaria Técnica Acctal. de Medio Ambiente y Naturaleza,
M^a Teresa Rosado López