



## **INFORME SOBRE LA RESOLUCIÓN DE 28 DE MARZO DE 2018, DEL PATRONATO DE LA ALHAMBRA Y GENERALIFE**

### **1. ANTECEDENTES**

Con fecha 2 de mayo de 2018, se recibió en este Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA), escrito sobre la Resolución de 28 de marzo de 2018, del Patronato de la Alhambra y Generalife, que aprueba la Instrucción por la que se establecen medidas adicionales en la normativa para el funcionamiento de la gestión de las entradas puestas a disposición de los agentes autorizados, en la medida en que la misma pudiera contener restricciones injustificadas no sustentadas en los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia .

Sobre este tema, con fecha 27 de diciembre de 2018, se elaboró por el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA informe, que fue remitido al Patronato de la Alhambra y Generalife. El día 11 de enero de 2019 se recibió en la ADCA escrito de dicho Patronato, en el que formula alegaciones y consideraciones en relación al contenido del referido informe.

Por todo ello, y sin perjuicio de las actuaciones que pudiera realizar en su caso el Departamento de Investigación de esta ADCA, se efectúa el presente informe dirigido a promover la competencia efectiva, así como una regulación pública eficiente.

### **2. ALCANCE Y COMPETENCIAS**

La ADCA tiene como fines generales promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados, así como contribuir a mejorar su regulación económica, garantizando la existencia de una competencia efectiva en los mismos y protegiendo los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias, mediante el ejercicio de sus funciones en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

A tal efecto, la ADCA resulta competente para conocer de las conductas anticompetitivas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) cometidas por los operadores económicos, incluyéndose en el ámbito subjetivo de aplicación no sólo a las empresas, sino también a sus asociaciones empresariales, así como a las propias Administraciones Públicas y/o entidades de derecho público cuando actúen en el mercado ejerciendo actividades económicas; y siempre y cuando las conductas desplieguen efectos exclusivos en el territorio de Andalucía.

En este marco de atribuciones, esta Agencia desarrolla funciones consultivas, emitiendo informes tanto de carácter preceptivo como facultativo, formulando recomendaciones a las Administraciones Públicas para promover o preservar la competencia e, incluso, puede



impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las disposiciones de rango inferior a la Ley y de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados en los términos establecidos en el artículo 13.2 de la LDC.

La elaboración del presente informe, por tanto, se enmarca en las funciones atribuidas a este Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia en el artículo 20 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, así como en el artículo 16 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, y por los que lleva a cabo tareas de informe, asesoramiento y propuesta.

### **3. INFORMACIÓN SOBRE EL PATRONATO DE LA ALHAMBRA Y GENERALIFE**

El Patronato de la Alhambra y Generalife<sup>1</sup> (PAG) es una **Agencia administrativa**, adscrita a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. El PAG fue creado por el artículo 29 de la Ley 9/1985, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como Organismo Autónomo de carácter administrativo, asumiendo las funciones relacionadas con el conjunto monumental del mismo nombre que fueron transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero. Este organismo pasó a tener la condición de agencia administrativa mediante la aprobación del Decreto 216/2011, de 28 de junio, por el que se adecuan diversos organismos autónomos a las previsiones de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Según sus actuales Estatutos<sup>2</sup> aprobados por **Decreto 59/1986, de 19 de marzo**, modificados mediante el Decreto 136/1999, de 1 de junio, el PAG es una entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de sus fines, así como para la gestión de su patrimonio y de los fondos que se le asignan (artículo 2).

Conforme a los fines y funciones establecidos en el artículo 6 de los Estatutos, el PAG será el encargado, entre otras, de velar *“por la custodia, conservación y administración » del Monumento y sus bienes adscritos”*; de *“Garantizar la protección y conservación de los bienes muebles e inmuebles de valor histórico que están dentro del recinto monumental, así como promover su mejora”*; *“Posibilitar el acceso al recinto de visitantes españoles y extranjeros, garantizando el correcto uso del mismo”*; así como de adoptar *“cuantas medidas y acciones se juzguen necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del Patronato, y cualesquiera otras tendentes a resaltar el recinto monumental.”*

---

<sup>1</sup> Web: <http://www.alhambra-patronato.es/>

<sup>2</sup> A la fecha de elaboración del presente informe, se ha podido comprobar por este Departamento que se está tramitando un **nuevo proyecto de Decreto de Estatutos del Patronato de la Alhambra y el Generalife de Granada**, que está en estos momentos en fase de consulta previa, según la información publicada en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía: <http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/137600.html>

#### **4. CONTENIDO DE LAS DISTINTAS RESOLUCIONES DEL PATRONATO DE LA ALHAMBRA Y EL GENERALIFE**

El objeto del presente informe lo constituye la **Resolución de 28 de marzo de 2018**, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se aprueba la Instrucción por la que se establecen medidas adicionales en la normativa para el funcionamiento de la gestión de las entradas puestas a disposición de los agentes autorizados, que contiene una parte expositiva, seis puntos y una disposición final única relativa a su entrada en vigor.

El contenido de dicha resolución se centra en incorporar nuevas medidas adicionales en relación con la **comercialización de las entradas al Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos en el canal de grupos organizados por agentes autorizados** que pueden resumirse, fundamentalmente, en las siguientes:

- a. Exigir que las entradas sean nominativas. Los agentes enviarán al PAG los datos personales de los visitantes antes del tercer día anterior a la visita. (Punto 1)
- b. Limitar el número máximo de entradas disponibles por un agente autorizado en 120 entradas/diarias, y con un límite de 20.000 entradas/anual. (Punto 3)

Debe señalarse que estas medidas, al ser el desarrollo de las medidas contenidas en otras resoluciones anteriores dictadas por el PAG que afectan a la comercialización de las entradas por parte de operadores privados y dado que la ADCA no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las mismas, deben ser analizadas de forma conjunta con las siguientes<sup>3</sup>:

- Resolución de 26 de septiembre de 2016, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se publica la **normativa de visita, comercialización y otros usos públicos del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos** (BOJA, nº 192, de 5 de octubre de 2016)
- Resolución de 5 de octubre de 2016, por la que se aprueba la **Instrucción** por la que se establece el desarrollo de la normativa para el **funcionamiento del canal de grupos organizados por agentes autorizados**. (Publicada en la Web).

El PAG identifica como objetivo de las medidas que se han venido adoptando el de hacer compatible la protección del Monumento con la puesta a disposición de la ciudadanía y de la investigación de su preciado legado histórico en las condiciones más apropiadas. Así se menciona en el preámbulo de la Resolución de 26 de septiembre de 2016, que continúa diciendo que *“siendo conscientes de que la actividad turística es uno de los principales motores del desarrollo se hace necesario, debido a la limitación de aforos de cada uno de los espacios, la adaptación de los procedimientos y normas relativas al ámbito de la*

---

<sup>3</sup> Según consta en la página web del PAG, se han establecido las siguientes “normas” que han sido consensuadas con los sectores y agentes sociales partícipes.

**Instrucción por la que se establecen medidas adicionales en la normativa para el funcionamiento de la gestión de las entradas puestas a disposición de los agentes autorizados.** Resolución de 28 de marzo de 2018.

**Normativa de visita.** Resolución de 26 de septiembre de 2016.

**Normativa sobre la visita de grupos organizados.** Resolución del 5 de Octubre de 2016 por la que se aprueba la instrucción del desarrollo de la normativa para la visita al Patronato de la Alhambra y Generalife y sus bienes adscritos.

**Normativa para el funcionamiento del canal de grupos organizados.** Resolución de 5 de Octubre de 2016 por la que se aprueba la instrucción por la que se establece el desarrollo de la normativa para el funcionamiento del canal de grupos organizados por agentes autorizados.

*comercialización y, del funcionamiento de los tres canales establecidos para la distribución de las entradas a los distintos espacios. Concretamente, es de especial consideración el funcionamiento del canal de grupos organizados por Agentes Autorizados.” Se añade en la parte expositiva que “debido al continuo crecimiento del número de Agentes Autorizados en dicho canal hace que cada año sea más difícil atender a la demanda existente de entradas por lo que en la gestión actual de las mismas se está produciendo un desequilibrio entre la demanda de cada uno de estos Agentes y la oferta que puede proporcionar el Patronato de la Alhambra y Generalife. Por ello, se considera preciso establecer una normativa que, por un lado, proporcione medidas de equilibrio entre los distintos canales garantizando la mejor oferta posible de reservas de las entradas sobre peticiones reales, y, por otro, utilice indicadores, medidas de seguimiento y control que indiquen objetivamente los comportamientos por los Agentes Autorizados en dicho canal, repercutiendo en las siguientes ofertas, a fin de establecer una gestión más eficaz, transparente, predecible y justa al funcionamiento propio por cada Agente”.*

Por su parte, la Resolución de 5 de octubre de 2016 por la que se desarrolla la normativa para el funcionamiento del canal de grupos organizados por agentes autorizados, reitera como objetivo el de proporcionar unas medidas de equilibrio proporcional que garanticen la oferta de reservas de dichas entradas a peticiones reales, estableciendo una serie de indicadores y medidas de seguimiento y control que proporcionen objetivamente los comportamientos de estos Agentes Autorizados en este canal de ventas, a fin de trasladar los resultados a las asignaciones siguientes de una manera más eficaz, transparente y justa al funcionamiento propio por cada Agente.

Finalmente, en el documento sometido al presente informe, se identifican como principales objetivos para la adopción de las medidas antes expuestas los siguientes:

- Primero, cumplir con las recomendaciones de seguridad establecidas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de elevar los niveles de seguridad en la Visita Pública;
- Segundo, establecer criterios uniformes en la reserva y venta de entradas, tanto para el visitante individual como para el que accede en grupo; y,
- Tercero, evitar malas prácticas.

## **5. MARCO NORMATIVO RELEVANTE**

En el presente apartado se cita la normativa que, atendiendo a la materia particular resulta relevante para este asunto, sin perder de vista que se trata de una actuación que va a afectar directamente a otros ámbitos regulatorios conexos, como son los de la intermediación turística e información turística<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En concreto, la normativa reguladora de las agencias de viajes y de los guías de turismo, que se cita:

- Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes, modificado recientemente por el Decreto 60/2018, de 27 de febrero.
- Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía;
- Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

### **5.1. Normativa sobre patrimonio histórico y sobre el Monumento de la Alhambra y Generalife**

La Constitución Española (CE, en adelante) en los artículos 44 y 46 encomienda a los poderes públicos el deber de promover y tutelar el acceso a la cultura, la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general, y, a su vez, impone la obligación de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad, estableciendo que la Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Los bienes de Patrimonio Histórico están regulados por una normativa específica fundamentalmente contenida en las siguientes disposiciones:

- **Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (LPHE).**

Esta Ley establece distintos niveles de protección que se corresponden con diferentes categorías legales. La más genérica y que da nombre a la propia Ley es la de Patrimonio histórico Español, constituido éste por todos aquellos bienes de valor histórico, artístico, científico o técnico que conforman la aportación de España a la cultura universal.

En el seno del Patrimonio Histórico Español, adquieren un valor singular los Bienes de Interés Cultural (BIC, en adelante) a los que se les otorga una mayor protección y tutela. Estos BIC serán inscritos en un Registro General. Sus propietarios y, en su caso, los demás titulares de derechos reales sobre los mismos están obligados a permitir y facilitar su estudio a investigadores y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada (artículo 13.2 de la LPHE y Disposición adicional cuarta del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, sobre garantía del Estado para obras de interés cultural)

En Andalucía, por su parte, el artículo 10.3.3º del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía 19 de marzo se refiere a la difusión del patrimonio histórico como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma. En el artículo 68.3.1º) se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico. Y, en su artículo 33 establece que *“Todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz.”* En el artículo 37.1.18.º de la citada norma estatutaria se refiere a la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía.



- **Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA).**

Esta norma andaluza tiene por objeto establecer el régimen jurídico del Patrimonio Histórico de Andalucía con el fin de garantizar su tutela, protección, conservación, salvaguarda y difusión, promover su enriquecimiento y uso como bien social y factor de desarrollo sostenible y asegurar su transmisión a las generaciones futuras. Resulta de aplicación al Patrimonio Histórico Andaluz, compuesto por todos los bienes de la cultura, materiales e inmateriales, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma, incluidas las particularidades lingüísticas.

La comunidad andaluza cuenta con un patrimonio histórico, extenso y diverso, que integra bienes materiales e inmateriales de gran valor que son objeto de protección, conservación, investigación y difusión en los términos establecidos por la Ley 14/2007. En su artículo 6 recoge la constitución del **Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz** “*como instrumento para la salvaguarda de los bienes en él inscritos, la consulta y divulgación de los mismos*”, y en el artículo 7 su estructura, que comprende los Bienes de Interés Cultural, Bienes de Catalogación General y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

Entre dichos bienes, se encuentra el Recinto Monumental de la Alhambra y el Generalife de Granada, sobre el que recae el presente Informe.

La protección de estos bienes, en el caso del Recinto Monumental de la Alhambra y Generalife catalogado como Bien de Interés Cultural (BIC), implica el que las personas propietarias tengan una serie de obligaciones establecidas en el artículo 14 de la citada Ley, entre otras:

*“Artículo 14. Obligaciones de las personas titulares.*

*1. Las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores. (...)*

*3. Cuando se trate de Bienes de Interés Cultural, además se permitirá la visita pública gratuita, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, constando esta información de manera accesible y pública a los ciudadanos en lugar adecuado del Bien de Interés Cultural. El cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico cuando medie causa justificada. (...)*

*4. Reglamentariamente se determinarán las condiciones en que tales deberes deban ser cumplidos.”*

La regulación del régimen de visitas gratuita establecido en la LPHE se aplica en la normativa autonómica únicamente a los bienes inmuebles declarados formalmente como BIC, ya sea de titularidad pública o privada, imponiéndose la obligación de garantizar la visita pública y



gratuita al menos cuatro días al mes en días y en horas previamente señaladas, que deberá ser previamente señalado y accesible.

- **Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía.**

En dicha disposición reglamentaria no se recoge previsión alguna sobre las condiciones de acceso a los bienes inmuebles que forman parte del Catálogo de Bienes Inmuebles de Interés Cultural.

- **Decreto 107/2004, de 23 de marzo, se declara y delimita el Bien de Interés Cultural, con la categoría de Monumento, de la Alhambra y el Generalife de Granada.**

Mediante dicho Decreto se declara a la Alhambra y Generalife de Granada como BIC con la categoría de Monumento.

- **Acuerdo de 10 de enero de 1989, del Consejo de Gobierno, por el que se determinan bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos.**

De acuerdo con el apartado 12º de dicho Acuerdo se autoriza al Patronato de la Alhambra y Generalife, adscrito a la Consejería de Cultura, a la percepción de precios públicos por los servicios y actividades que realice para facilitar visitas, rodajes de películas, obtención de fotografías y celebración de actos culturales, así como por la venta de publicaciones, relativo todo ello al recinto monumental encomendado a dicho Patronato.

- **Orden de 18 de septiembre de 2013, por el que se aprueban los precios públicos que han de regir en el Conjunto Monumental de la Alhambra y Generalife.**

En esta Orden se detallan los precios públicos que regirán para el Conjunto Monumental de la Alhambra y Generalife y se prevé en su artículo 2 un incremento por comisión de gestión de las entradas de visita pública cuando se adquieran anticipadamente o sean objeto de reserva.

Los precios públicos de las diferentes entradas para las visitas al Conjunto Monumental de la Alhambra y Generalife son los que a continuación se detallan:

- Alhambra General: 14 euros.
- Alhambra Jardines: 7 euros.
- Alhambra Nocturna: 8 euros.
- Doble de Oro General: 19.65 euros.
- Doble de Oro Jardines: 11.65 euros.
- Doble de Oro Nocturna: 14.65 euros.
- Alhambra Experiencias: Entrada nocturna a Palacios y, al día siguiente, diurna a Jardines, Alcazaba y Generalife: 14 euros.
- Alhambra y Fundación Rodríguez-Acosta: 16 euros .

A dichos precios públicos, habría que añadir la denominada “comisión de gestión” que, para el caso de venta de entradas a particulares de forma anticipada o a través de máquinas expendedoras, según se ha podido identificar en la información proporcionada en la página

web del PAG, asciende a 0,84€ céntimos, a la fecha del presente informe. Cabe anticipar ya en este apartado que se desconoce, por otra parte, la comisión de gestión cobrada en el canal de los agentes autorizados para grupos organizados.

## **5.2. Normativa en materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado.**

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **6. BREVE EXPOSICIÓN SOBRE EL SISTEMA DE COMERCIALIZACIÓN DE ENTRADAS PARA ACCEDER A LA ALHAMBRA Y ANÁLISIS COMPARADO CON OTROS SISTEMAS DE ACCESO A MONUMENTOS DE NUESTRO PAÍS Y DE LA UNIÓN EUROPEA**

En este apartado se va a efectuar una breve exposición del sistema de comercialización de entradas para acceder a la Alhambra para a continuación hacer un sucinto análisis comparado con otros sistemas de acceso a monumentos de nuestro país y de otros países de la Unión Europea.

### **6.1. Breve exposición del sistema de comercialización de entradas para acceder a la Alhambra**

Una de las medidas más relevantes a destacar en el presente informe es la relacionada con la **gestión de la comercialización de las entradas** para acceder al Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y a sus bienes adscritos adoptada por el PAG. En la **Resolución de 26 de septiembre de 2016** (apartado 4.3) del PAG se distinguen **tres canales de comercialización de entradas**, en función básicamente del tipo de demandante de las entradas, ya sean estos grupos organizados, particulares o el propio PAG y de los agentes que intervienen en la comercialización de las mismas: A cada uno de los canales se les asigna un porcentaje de las entradas en cómputo anual en función del aforo máximo de visitantes establecido en 2.763.500 personas:

A) **Canal de turismo particular<sup>5</sup>, con o sin persona guía habilitada** debidamente acreditada (4.3. B) de la citada Resolución): está formado para turismo particular no organizado (sin guía) u organizado (con guía). Se le asigna a este canal un **porcentaje**

<sup>5</sup> <http://www.alhambra-patronato.es/index.php/Turismo-Individual/198/0/>



**del 39% aforo total anual (1.077.765 personas/año).** Ha de indicarse que en realidad sólo el **29%** (801.415 personas/año) está reservado a **personas físicas**, que podrán adquirir las entradas por venta directa (en las taquillas o expendedores automáticos); por venta anticipada por internet (tickets.alhambra-patronato.es) en cuyo caso podrán adquirir como máximo 10 entradas por persona/tarjeta bancaria<sup>6</sup>/mes; o bien por teléfono. Se podrá exigir que estas entradas sean nominativas y que no puedan cederse a personas distintas a las registradas como beneficiarias en el sistema de compra. Por otra parte, el **10% restante** (276.350 personas/año) podrá ser dispuesto por **los agentes autorizados** a petición, abonando mediante tarjeta bancaria el 100% del total del precio de la entrada, más la comisión de gestión en el momento de la reserva. En ningún caso se podrán ceder las entradas a personas distintas a las registradas y se podrá requerir al agente autorizado una declaración responsable de su estricto cumplimiento.

- B) **Canal de visitas gestionadas por el Patronato** (4.3. C) de la citada Resolución): visitas científicas, culturales, educativas, de voluntariado, de fomento del turismo cultural en Granada y protocolarias. Se asigna un **22% aforo total anual (607.970 personas/año).**
- C) **Canal de grupos organizados por Agentes Autorizados con guías de turismo habilitadas y debidamente acreditadas**<sup>7</sup> (4.3. A) y 4.3 C) b) de la citada Resolución). Está formado exclusivamente para grupos organizados<sup>8</sup> con personas guías de turismo habilitadas y acreditadas y en el que operan únicamente las Agencias de Viajes como agentes autorizados y acreditados por el PAG. Dispone de un **49% del aforo total anual (1.354.115 entradas/año)**, integrado por el 39% asignado en principio a este canal de grupos organizados y que se regulará a través de instrucciones de desarrollo y el 10% restante del turismo particular bajo petición.

Este canal es el que adquiere una mayor entidad, en la medida en que casi la mitad de las entradas disponibles para visitar la Alhambra se realice por medio de agentes autorizados, esto es se comercializa por agentes privados. **Es este canal de venta de entradas el afectado por la Resolución informada.**

En relación con este último canal, mediante la Instrucción aprobada por la Resolución de 5 de octubre de 2016 se desarrolla la normativa para el funcionamiento del canal de grupos organizados por los Agentes autorizados. Así, aparecen “normas” relativas a la compra de

<sup>6</sup> Cabe resaltar que, de acuerdo con la Resolución, el PAG se reserva el derecho de no admitir tarjetas en las que se aprecie que están siendo utilizadas para la compra de entradas de turismo particular y para un uso distinto al mismo.

<sup>7</sup> <http://www.alhambra-patronato.es/index.php/Area-Profesionales/197/0/>

<sup>8</sup> Según la Resolución, se entiende por grupos:

- Los correspondientes a entradas adquiridas en el canal de grupos organizados, por agentes autorizados, y que necesariamente cuenten con la prestación de guía de turismo habilitado y acreditado, hasta dos idiomas y con un máximo de 30 personas, incluidos los menores de 3 a 12 años.
- Los correspondientes a entradas adquiridas por individuales en el canal para el turismo particular que contraten a un guía de turismo habilitado y acreditado, con un mínimo de 11 personas y un máximo de 30 personas y, en su caso, los agentes autorizados que operen con este canal, según lo establecido en esta norma.
- Los correspondientes a programas científicos, culturales, institucionales, de fomento, así como de impulso al desarrollo económico y social que tenga establecido el PAG, cuya actividad propia no se enmarque dentro de la actividad turística, dirigidas por el personal correspondiente de dichos programas, por responsables de grupos o por el profesorado, con un máximo de 30 personas, incluidos los menores de 3 a 12 años.
- Los correspondientes a programas educativos gestionados por el PAG, con un máximo de 30 personas, salvo que por necesidades especiales del alumnado requieran de un acompañamiento adicional.

entradas de: Grupos Organizados por Agentes Autorizados; Turismo Particular por Agentes Autorizados; Turismo Organizado para la Doble de Oro; y otras normas para la adquisición inicial de la acreditación de Agente Autorizado. Concretamente, se establecen “normas” relacionadas con el funcionamiento de estos agentes en cuanto a: i) modo de demanda y oferta de entradas; ii) forma y pago del importe de las entradas; iii) cancelación de las ofertas; y iv) devolución del importe, entre las que cabe resaltar las siguientes:

- El plazo de demanda de entradas por los agentes autorizados debe realizarse con 3 meses de antelación a los 5 primeros días del mes de la visita.
- El plazo para comunicar la oferta correspondiente a cada agente por el PAG es de 7 días. En la primera oferta del PAG se establecerá un criterio de proporcionalidad; en las posteriores, se atenderá a indicadores objetivos de uso y utilización: demandadas, ofertadas, renunciadas, anuladas, así como otros indicadores que se vieran de utilidad para apreciar objetivamente el comportamiento por los Agentes Autorizados del uso de las entradas.
- Según se menciona en la resolución, “*En base a los principios de buena regulación económica desde el punto de vista de competencia así como por eficacia, transparencia y predictibilidad, estos indicadores serán comunicados a los Agentes Autorizados.*” No obstante, a continuación, se establece una **limitación máxima de entradas por Agentes Autorizados. Ninguno de los agentes autorizados podrá acumular más del 5% de la cuota prevista para el turismo de grupos organizados (53.888,25 entradas), ni más del 3% de las que le corresponde del turismo particular (8.290,5 entradas). En definitiva, ningún agente podrá disponer de más de 62.178 entradas al año.**
- Se establece un plazo de 1 mes para hacer ajustes desde la comunicación de la oferta, sin que por ello se penalice, es decir no se tendrá en cuenta para futuras asignaciones.
- Plazo de reserva desde la comunicación de la oferta hasta 15 días antes de la visita. Se paga el 20%, en ese mismo plazo, el precio regulado de la entrada más la comisión de gestión establecida. El pago debe hacerse por transferencia bancaria, desde el número de cuenta registrada en el PAG o tarjeta bancaria asociada a la cuenta registrada a tal efecto. Antes del 7º día anterior a la visita, se debe abonar el 80% restante por los mismos medios anteriores.

## 6.2. Análisis comparado con otros sistemas de acceso a monumentos de nuestro país y de otros países de la Unión Europea

MONUMENTOS	Número de visitantes aproximado	VENTA DIRECTA (web Institución)	VENTA POR TERCEROS (Otros operadores o plataformas digitales)	¿Existe reserva a Operadores económicos?			Mecanismo de concesión de la reserva	EXIGENCIA DE VISITA GUIADA		EXIGENCIA DE ENTRADAS NOMINATIVAS
				SI		NO		Guía turismo habilitado/oficial	Otros prof.	
				Agencias de viajes	Otros					
Sagrada Familia (Barcelona)	4.527.427	SI	SI			x		SI	SI	NO
Palacio Real (Madrid)	1.517.887	NO	SI	X	X		Registro Telemático	SI	NO	NO
Alhambra (Granada)	2.615.188	NO	SI	X			Autorización	SI	NO	SI
Mezquita de Córdoba	1.908.957	SI	SI			X		NO	NO	NO
Catedral de Sevilla	1.934.373	SI	SI			X		NO	NO	NO
Reales Alcázares (Sevilla)	1.799.465	SI	SI			X		NO	NO	NO
Torre Londres (Reino Unido)	2.400.000	SI	SI			X		NO	NO	NO
Coliseo Roma (Italia)	6.000.000	SI	SI			X		NO	NO	NO
Castillo de Neuschwanstein (Alemania)	1.500.000	SI	NO			X		SI	NO	NO
Palacio de Schönbrunn (Austria)	2.600.000	SI	SI			X		NO	NO	NO
Palacio Versalles (Francia)	7.700.000	SI	SI			X		NO	NO	NO

Fuente: elaboración a partir de páginas web de las distintas instituciones: <https://tickets.alhambra-patronato.es/>, <http://www.sagradafamilia.org/es/>, <https://entradas.patrimoniocultural.es/es-ES/informacion-recinto/6/palacio-real-de-madrid>, <https://mezquita-catedraldecordoba.es/>, <http://www.catedraldesevilla.es/>, <http://www.alcazarsevilla.org/horarios-y-tarifas/>, <https://www.hrp.org.uk/tower-of-london/#gs.b9dnHu4>, <https://www.coopculture.it/colosseo-e-shop.cfm>, <http://www.neuschwanstein.de/spanisch/visitante/index.htm>, <https://www.schoenbrunn.at/en/>, <http://bienvenue.chateauversailles.fr/es/palacio/informacion-practica>

Sin perjuicio de que el Monumento de la Alhambra y Generalife tiene unas características específicas fundamentalmente en relación a su aforo, lo cual es una variable que condiciona la gestión del monumento. En el cuadro anterior, se ha realizado la comparación de los sistemas de venta anticipada de entradas a grupos a diversos Monumentos en función del número aproximado de visitantes anual, así como por su valor patrimonial y turístico. En total se han revisado los mecanismos de 11 monumentos que se relacionan en el cuadro 7. El interés de esta comparativa se ha centrado en identificar si se produce una reserva del mercado de visitas a los monumentos a través de grupos organizados similar al existente en el complejo monumental de la Alhambra, así como si para la realización de este tipo de visita existe una obligatoriedad de disponer de un guía oficial.

Tal y como se puede observar, con carácter general, no existe una reserva de este mercado para ningún operador concreto, cualquier persona podría solicitar reservar la entradas al monumento para un grupo, además se facilita y se pone a disposición del grupo el uso de audio guías (gratuitas/o con un coste razonable) para realizar la visita sin obligar a que ésta se realice con guías oficiales.

Sin embargo, hay que mencionar el caso de la Sagrada Familia en Barcelona que si bien permitiría que la organización de la visita como grupo se realice por parte de particulares obliga que el acceso al monumento se realice con un guía propio o con un profesor acreditado con unas determinadas titulaciones.

Igualmente relevante es el caso de los monumentos de Patrimonio Nacional, entre los que se encuentra el Palacio Real. En estos casos no se permite la venta o, en su caso, reserva anticipada para grupos de forma directa por particulares. Estas visitas se organizan a través del canal de agencias o guías de turismo que para poder acceder a las reservas de entradas deben registrarse *on line*.

Por su parte, en el caso de la Mezquita de Córdoba, la institución no tiene habilitado ningún sistema concreto en su página web. Sí se dispone de un formulario para la organización de visitas de grupos escolares, tercera edad o discapacitados, y las entradas, según consta en la mencionada página web, sólo pueden ser adquiridas en las taquillas del conjunto monumental.

También, hay que mencionar que con carácter general, la venta de entradas a grupos se puede realizar igualmente a través de plataformas digitales, esto es lo que se ha denominado venta por terceros. Se han encontrado numerosas páginas web que ofrecen la visita a todos los monumentos relacionados en el cuadro resumen y que permitirían tanto reservar la visita como comprar la entrada para ir en grupo.

De los casos analizados destaca como excepción el acceso al Castillo de Neuschwanstein en Baviera (Alemania) para el que sólo se pueden realizar reservas, tanto individuales como de grupo, a través de su plataforma oficial *on line*, reserva que te

permitirá, en su momento, comprar en taquilla in situ la entrada. Esta visita se realiza siempre con guía oficial del Castillo para determinados idiomas o con audioguía y acompañante a lo largo de la visita.

Por otra parte, hay que mencionar que en todos los casos referenciados se permite la compra o reserva de entradas para grupos sin necesidad de que estas sean nominativas. Este requisito sólo ha sido constatado en el caso de la Alhambra; aunque es preciso señalar que este monumento tiene unas peculiaridades de una trascendencia cultural e ideológica significativa en relación al resto de monumentos analizados. Asimismo, en ninguno de los sistemas de venta estudiados, se llega a limitar el número de entradas que cada agente o particular puede comprar, más allá de las limitaciones propias que se tengan establecidas por aforo.

Finalmente, es preciso señalar otros aspectos diferenciales del Monumento de la Alhambra, que es necesario cumplir: en primer lugar un tope máximo de entradas, en segundo término, la distribución de porcentajes determinados para las visitas culturales y educativas por un lado y las turísticas por otro, y en tercer lugar la limitación de 300 entradas cada media hora de acceso para visitar los espacios de los Palacios Nazaríes.

Asimismo, cabe referenciar la titularidad pública de este Monumento y, por ello, que la normativa reguladora debe basarse en el diálogo con los agentes sociales. Pero este diálogo social mediante las denominadas “Mesas de seguimiento”, no puede justificar la adopción de medidas que puedan suponer la transgresión de la normativa aplicable en materia de mejora de la regulación o de defensa de la competencia y, además, acaben distorsionando la necesaria gestión económica eficiente del monumento. En concreto y sin perjuicio del análisis pormenorizado que se efectúa más adelante y de las conclusiones al respecto; se detecta un grave problema -según datos del PAG la demanda de entradas triplica la oferta- en el canal de asignación y reparto de entradas propuesto en las citadas “Mesas de seguimiento”.

**Por ello, cabe señalar que, más allá de la propia institución del Patronato de la Alhambra y Generalife, el origen del problema se sitúa en la normativa reguladora de acceso y específicamente en la forma en que se elabora y aplica dicha normativa, mediante la participación de determinados grupos de interés económico sectorial. En este sentido, cabría plantear que en la elaboración y aplicación de dicha norma, en ningún caso participen, como regulador y operador, los representantes de intereses o de agentes económicos que intervienen en el mercado objeto de regulación por el conflicto de intereses que se produce.**

## 7. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

Para contextualizar la importancia de este mercado en el marco del denominado turismo cultural, es necesario destacar que del total de los casi 30 millones de personas que visitaron nuestra región en 2017, la cultura andaluza atrajo a 9,5 millones de personas<sup>9</sup>, siendo además este segmento del turismo el que más crece, un 15,1% respecto a 2016, superando el incremento que supone el total de turistas en la región (5,1%).

En especial, y como emblema del patrimonio monumental e histórico andaluz se sitúa, en primer lugar, el Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife de Granada, que fue elegido como espacio cultural más visitado y motivación principal para disfrutar de sus vacaciones por un total de 2.704.930 turistas en 2017, un 3,4% superior al año anterior.

Son las cualidades de este turismo cultural las que refuerzan su importancia y carácter estratégico para Andalucía, ya que destacan por su **baja estacionalidad**, lo que permite un reparto más equilibrado del número de turistas culturales a lo largo del año, como así se puede ver en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 1. Distribución porcentual de turistas por trimestre. Año 2017**

	Total turistas	Turistas culturales	Alhambra <sup>(1)</sup>
Trimestre 1	19,6%	24,5%	20,0%
Trimestre 2	35,5%	24,8%	29,2%
Trimestre 3	27,8%	29,1%	28,8%
Trimestre 4	17,2%	21,5%	21,9%

Nota: <sup>(1)</sup> Se refiere a 2016, último año disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SAETA (Empresa pública Turismo y Deporte de Andalucía) y Patronato de la Alhambra y Generalife.

Igualmente es destacable que los visitantes culturales procedieron en un 53,4% del territorio nacional (28,3% andaluces y 25,2% del resto de España) frente a un 46,6% de extranjeros, porcentaje 6,2 puntos porcentuales superior al que representa el turista extranjero no cultural en el conjunto de turistas que visitan Andalucía.

Como aspecto diferencial es reseñable que, aunque la estancia media del turista cultural es inferior a la permanencia media del total de turistas que visitan la región (4,4 días de media en 2017 frente a una media de 8,4 días del resto de turistas), lo cierto es que éstos tienen un gasto medio diario más elevado, calculándose en 2017 en 72,94 euros, 6,8 euros más que el del turista “general”.

El turismo cultural tiene un elemento diferenciador en relación con el resto de tipologías de turismo y es que se realiza en grupos más reducidos (con pareja o sin

<sup>9</sup> Datos procedentes de la explotación específica de la Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía (ECTA) y disponible en el Informe “Turismo cultural en Andalucía” Año 2017.



acompañamiento), dos categorías que suponen el 74,9% del total de turistas culturales de 2017 de Andalucía.

Especialmente importante a los efectos del objeto del presente Informe es el canal por el que dichos turistas planifican su visita, siendo Internet el medio básico como herramienta de planificación cultural. Así, tres de cada cuatro turistas de esta tipología utilizaron dicha vía para realizar alguna consulta, reserva o compra de servicio turístico en 2017. Junto a ello es reseñable que de éstos que sí utilizaron internet, el 86,2% realizaron alguna reserva y el 62,5% terminó realizando una compra.

Teniendo en cuenta los datos de esta encuesta y aplicando una extrapolación de los mismos al total de visitante de la Alhambra en el año 2016 al menos teóricamente tres cuartas partes, es decir, 1.961.391 personas habrían podido utilizar Internet como canal de planificación de su visita y al menos el 86,2% de estos, es decir, 1.690.719 visitantes de la Alhambra habrían tenido posibilidad de reservar dicho acceso al monumento por vía informática. Sin embargo, la distribución del número de entradas a través del canal de Internet tan sólo supone el 33,73% del total de las ventas (881.990 en número) en 2016, según datos facilitados por el Patronato de la Alhambra y el Generalife.

**Cuadro nº. 2. Distribución del número de entradas por canal de distribución. Año 2016**

Canal de distribución	2016	%
Agentes autorizados	975.936	37,32
Venta anticipada (internet y teléfono)	881.990	33,73
Venta directa en taquillas y terminales	463.946	17,74
Entidades con convenio	229.879	8,79
Jornadas de puertas abiertas	6.130	0,23
Bono turístico	57.307	2,19
<b>Total</b>	<b>2.615.188</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el PAG

Esta distribución de ventas es, por tanto, resultado de la compartimentación que a priori realiza el Patronato a través de la reserva del 37,32% del total de las visitas a Agentes Autorizados. Podríamos considerar, que de no existir este cupo reservado del turismo organizado, el % de ventas compradas por internet se aproximaría al escenario recogido en el informe Turismo cultural en Andalucía Año 2017 en relación con el comportamiento descrito para el conjunto de los turistas culturales.

En relación con el número de operadores económicos que participan en este mercado se puede tener una aproximación al número de empresas que ejercen la actividad de prestación de servicios de intermediación y de información turística a través del Directorio Central de Empresas información publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Se disponen de datos correspondientes al grupo CNAE 791 Actividades de agencias de viajes y operadores turísticos. Asimismo se recogen datos

del la sección 799 Otros servicios de reservas y actividades relacionadas que, entre otras, recoge de alguna forma la actividad de los guías turísticos.

**Cuadro nº.3. Número de empresas de intermediación e información turística.  
 Años 2018-2008**

Secciones CNAE 2009	España		Andalucía	
	2018	2008	2018	2008
79 Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos	13.763	10.970	2.620	2.092
791 Actividades de agencias de viajes y operadores turísticos	9.560	8.571	1.695	1.547
799 Otros servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos	4.203	2.399	925	545

Fuente: DIRCE INE. Datos a 1 de enero de cada año.

Según estos datos las empresas andaluzas dedicadas a este sector de actividad representan el 19% del total nacional. Asimismo, este sector ha experimentado un importante crecimiento en los últimos 10 años en Andalucía, con una tasa de creación de nuevas empresas del 25% que es especialmente relevante para la sección de *otros servicios y reservas* que alcanza el 69,7% sector que acogería la actividad de guía de turismo.

Según la información que ha sido remitida por el Servicio de Empresas y Actividades turísticas de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía y que se encuentra recogida en el Registro de Turismo de Andalucía se puede disponer del número de guías habilitados y que por lo tanto ejercen la actividad de información turística en los bienes de Patrimonio de Andalucía.

En efecto, el número total de guías registrados en el año 2018 según se observa en el cuadro número 4 es de 4.466 de los que el 84% corresponden a profesionales residentes en Andalucía frente al 15,8% procedentes de otras Comunidades Autónomas o a otros Estados Miembros. Hay que destacar el número de guías adscritos a la provincia de Granada que representan el 22% del total. Asimismo, se ha producido un importante incremento en el número total de guías en los últimos nueve años con 3.480 nuevos profesionales inscritos.

#### Cuadro nº.4. Evolución del Número de Guías habilitados Andalucía 2009-2018

Provincias <sup>(1)</sup>	2009	2012	2013	2015	2016	2017	2018
Almería	25	25	25	52	92	107	123
Cádiz	28	28	28	111	163	218	275
Córdoba	87	88	88	191	271	330	398
GRANADA	211	211	211	470	677	848	991
HUELVA	2	2	2	22	39	51	72
JAÉN	12	12	12	70	162	206	263
MÁLAGA	357	358	359	493	646	766	872
SEVILLA	216	216	216	351	522	646	767
<b>TOTAL</b>	<b>938</b>	<b>940</b>	<b>941</b>	<b>1.760</b>	<b>2.572</b>	<b>3.172</b>	<b>3.761</b>
De otras CCAA o Estados Miembros	48	48	48	222	429	579	705
<b>Total guías turísticas</b>	<b>986</b>	<b>988</b>	<b>989</b>	<b>1.982</b>	<b>3.001</b>	<b>3.751</b>	<b>4.466</b>

Fuente: Registro de Turismo de Andalucía (RTA)

Notas: <sup>(1)</sup> Se corresponde con la provincia de residencia habitual del guía. <sup>(2)</sup> Corresponde a Guías turísticas que han gestionado su carnet para ejercer en Andalucía pero su residencia habitual está fuera de Andalucía

Por otro lado, según la información disponible en la página web<sup>10</sup> del PAG, el número de agentes autorizados (agencias de viajes) en el año 2018 alcanza la cifra de 394, lo que supone un aumento en 58 nuevos agentes en relación con el número autorizado del año 2017 que era de 336, tal y como se observa en el cuadro nº 4.

#### Cuadro nº.5. Número de Agentes Autorizados/Agencias. Años 2017-2018

Nº de Agencias según ubicación sede social	2017		2018	
	nº	%	nº	%
Total	336	100,0	394	100,0
España	302	89,9	367	93,1
Resto mundo	34	10,1	27	6,9
Andalucía	189	62,6	236	64,3
Granada	94	49,7	133	56,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el PAG.

Asimismo, se observa que en 2018 del total de agentes autorizados, prácticamente el 93% se corresponden con agencias de viajes con sede social en España, de las que el 64% tendrían la sede en Andalucía, siendo la provincia de Granada la que aloja más del 56% de las empresas que operan en Andalucía. Precisamente, en el ejercicio 2018 se ha producido un incremento en el número de agentes autorizados con sede en Granada pasando a representar el 56%.

<sup>10</sup> <http://www.alhambra-patronato.es/index.php/Relacion-Agentes-Autorizados/1794/0/>

En cuanto a la prestación de los servicios que ofrecen los mencionados agentes y los precios que cobran por ellos, se ha podido comprobar a través de la información disponible en las páginas web<sup>11</sup> de los agentes autorizados (que la tienen actualizada), que el servicio o producto básico que se ofrece por las mismas se corresponde con la entrada a la Alhambra y Generalife con visita guiada incluida. Esto último obedece a que la adquisición de entradas por este canal conllevará obligatoriamente la contratación o inclusión de servicios de información turística prestados por personas guías de turismo habilitadas y debidamente acreditadas por el PAG, de acuerdo con la normativa sobre visitas, comercialización y otros usos públicos del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos recogida en la Resolución de 26 de septiembre de 2016, del Patronato de la Alhambra y Generalife.

En este contexto, se aprecia que el precio de la entrada de adulto (mayor de 12 años), de media alcanza los 56 euros y para visitas infantiles suele ser, con carácter general, la mitad del precio de una entrada de adulto. En la muestra estudiada se ha podido constatar la existencia de precios por la entrada con visita guiada que alcanzan los 169,5 euros. También reseñar que el precio más bajo contemplado es de 32 euros por visita guiada. A este respecto, sería necesario señalar que las entradas a la Alhambra están sujetas a un precio regulado, de acuerdo con las tarifas oficiales disponibles en la propia página web del PAG, y que se corresponden con los precios públicos aprobados en la Orden de 18 de septiembre de 2013, el precio de una entrada general de adulto es de 14 euros y que el acceso es gratuito para menores de 12 años. Esto es muy significativo, en la medida que el precio más bajo ofrecido a través del canal de comercialización de entradas a través de agentes autorizados, canal que resulta obligatorio para el caso de adquisición de entradas por parte de grupos organizados o lo que es lo mismo más de 10 personas, es más del doble que el precio oficial regulado.

Por otro lado, las visitas guiadas que se proponen desde la página oficial del PAG, y que son visitas de dos horas dirigidas por especialistas de diferentes materias tienen un precio de 9 euros, lo que puede ser indicativo del hipotético coste que podría suponer incorporar a la visita al Monumento de un guía o informador turístico, lo que supondría junto con el precio de la entrada (14 euros, entrada general) un coste total de aproximadamente unos 23 euros, importe éste muy alejado de lo que se ha podido encontrar en las distintas páginas webs de los principales agentes autorizados en la provincia de Granada.

Finalmente, **respecto al tema de los precios por la visita a la Alhambra**, señalar que en una economía de mercado, el precio es una variable económica que cuando alcanza un valor que iguala la cantidad ofertada y la cantidad demandada se genera el denominado precio de equilibrio. El precio de equilibrio es una situación del mercado en la que no existen excesos de oferta o demanda a largo plazo y por ello se produce el denominado “vaciado de mercado” y en consecuencia los agentes se adaptan a esa

---

<sup>11</sup> Se ha podido visitar 37 páginas web de los agentes autorizados que figuran en el listado publicado por el PAG, lo que supone el 9% de las agencias autorizadas, si bien, 28 de las páginas visitadas se corresponden con agencias con sede social en Granada o en la provincia de Granada.

situación de equilibrio, con lo cual no se producen colas y no se incentiva el acaparamiento.

En mercado de acceso a la Alhambra por una parte el precio es público y por otra cabe advertir que el propio PAG señala un exceso de demanda -la demanda de entradas triplica la oferta disponible en el canal de agentes autorizados- y se producen colas y conflictos. En términos económicos cabe señalar que el precio público establecido se encuentra por debajo del precio de equilibrio; aunque cabe señalar que en la fijación de este precio, intervienen objetivos de tipo social o cultural al objeto de facilitar el acceso.

En cualquier caso, debe quedar claro que la fijación de precios por debajo del precio de equilibrio o de vaciado del mercado produce un exceso de demanda, constituido por consumidores que están dispuestos a adquirir la entrada a un precio superior. Si además, como es el caso, se produce una situación de poder de mercado de los agentes autorizados, que tienen capacidad para reservar o adquirir un volumen importante de las entradas en el mercado primario y revenderlas posteriormente, sin riesgo, a precios superiores; ello trae como consecuencia, la situación descrita en este informe y por el propio PAG: disputas y acaparamiento de entradas, y reventas por unos precios que perjudican a los consumidores y a la eficiencia de este mercado.

En consecuencia, el actual sistema de solicitudes, de reservas, de pago diferido y de asignación de entradas de los agentes autorizados tiene un efecto económico perverso ya que permite un trasvase de rentas, de carácter monopolístico, derivadas del poder de mercado que le atribuye la resolución a determinados agentes y por ello es económica y socialmente ineficiente y debería ser modificada.

## **8. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS BAJO LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA Y DE UNA REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE**

En este apartado se hace, en primer lugar, una breve referencia a la plena sujeción del PAG a la normativa de defensa de la competencia y a los principios de una buena regulación económica establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, para a continuación realizar una valoración general desde el punto de vista de la competencia sobre el singular sistema de comercialización adoptado por el PAG que puede presentar restricciones a la competencia, y unas observaciones particulares bajo la óptica de defensa de la competencia y una buena regulación económica sobre las medidas concretas que han sido adoptadas por el PAG en la Resolución de 28 de marzo de 2018 objeto del presente informe.

### **8.1. Plena sujeción del PAG a la normativa de defensa de la competencia y a los principios de una regulación económica eficiente**

El PAG tal como se ha señalado anteriormente, tiene la condición de agencia administrativa, adscrita a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, que ejerce



las funciones previstas en sus Estatutos aprobados por Decreto 59/1986, de 19 de marzo. En este sentido, este asunto está estrechamente relacionado con la cuestión del sometimiento de las Administraciones Públicas a las normas relativas a la defensa de la competencia.

Al respecto, hay que señalar que, según la constante doctrina de las autoridades de competencia y los pronunciamientos de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, **las Administraciones Públicas en principio están sometidas a las normas de defensa de la competencia**, aunque según diversas resoluciones de los citados órganos judiciales *“para declarar que una autoridad pública es responsable de una infracción de las normas de competencia, hay que dilucidar prima facie si su actuación se corresponde con el ejercicio de sus potestades públicas como órgano administrativo o, por el contrario, se corresponde con una actividad propia de un operador económico.”*

De este modo, en el supuesto de la Administración Pública actúe como operador económico, su conducta sería plenamente revisable por la autoridad de defensa de la competencia mediante la aplicación de los preceptos establecidos en la LDC. En este caso, la ADCA estará facultada para sancionar las conductas restrictivas de la competencia que haya podido realizar la Administración Pública, de igual modo que a los operadores privados, cuando incurran en las infracciones previstas en los artículos 1, 2 y/o 3 de la LDC, y siempre y cuando dicha actuación no goce del amparo legal en función de lo previsto en el artículo 4.1 de la LDC.

Por otra parte, en el supuesto de que la Administración Pública intervenga como poder público, y su actuación tenga carácter administrativo, o lo que es lo mismo esté fundamentada en el ejercicio de sus potestades administrativas o *ius imperii*, habría que acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a los efectos de revisar su conformidad con la normativa aplicable, en el marco del control de legalidad que ejerce dicha jurisdicción.

En base a lo anterior, es preciso recordar que, en numerosas ocasiones, tanto la autoridad de competencia nacional como las autoridades autonómicas, han decidido acordar el archivo de las actuaciones y la no incoación de expediente sancionador, presentadas contra Administraciones que habían actuado en ejercicio de sus potestades administrativas. En idéntico sentido, el CDCA también ha tenido ocasión de manifestarse en la Resolución S/04/2011 Ayuntamiento de Almería, de fecha 18 de mayo de 2011, en la Resolución S/04/2015 Ayuntamiento de Torredonjimeno, de fecha 21 de abril de 2015, en la Resolución S/16/2016, Ayuntamiento de Níjar, de fecha de 15 de diciembre de 2016 o más recientemente en la Resolución S/07/2018, Ayuntamiento de Baza, de 23 de julio de 2018.

En el supuesto aquí planteado, nos encontramos con una Resolución dictada por la Dirección Gerencia del Patronato de la Alhambra y el Generalife, organismo autónomo, de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y adscrito a la Consejería de Cultura y Patrimonio de la Junta de Andalucía, por lo que la vía más adecuada para la





corrección de las eventuales restricciones en el mercado derivadas de la misma es la de la promoción de la competencia y, eventualmente, la de la revisión jurisdiccional.

En relación con lo anterior, también cabe recordar que la LDC, en su artículo 13.2, reconoce al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía legitimación activa para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa competente “*actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la Ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados*”. Precepto que, conectado con el artículo 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, permite a esta Autoridad de Competencia impugnar tanto normas reglamentarias, como los actos administrativos que se produzcan en aplicación de las mismas.

Igualmente relevante resulta el hecho del **sometimiento expreso del PAG y sus actuaciones a los principios de una buena regulación económica recogidos en diversas normas de nuestro ordenamiento jurídico**. Así pues, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio, de acuerdo con los principios de buena regulación. Concretamente, el artículo 129.1, se refiere a los principios de buena regulación en los siguientes términos: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Asimismo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 4.1., para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exija el cumplimiento de determinados requisitos para el desarrollo de una actividad establece que: “*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos*”.

Hay que destacar, igualmente, que desde la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) a finales de 2013, todas las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9 de la LGUM, en su apartado 1,



dicta: *“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.*

Para la efectiva aplicación de estos principios, la propia LGUM tiene articulado unos mecanismos para la protección de los operadores económicos establecidos en sus artículos 26 y 28, a través de los cuales los operadores podrán reclamar o informar a la Secretaría de Consejo para la Unidad de Mercado<sup>12</sup> (SECUM), si sus derechos o intereses se han visto afectados por actuaciones de una autoridad competente (entendiéndose como tal, a cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales) contrarias a los principios de la LGUM.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, debe tenerse en consideración que **cualquier limitación o restricción que un acto o actuación administrativa, como en el caso en concreto que nos ocupa una resolución administrativa, pueda contener para el acceso y ejercicio de una actividad económica debe obedecer a la protección de razones imperiosas de interés general (RIIG) legalmente reconocidas y contar con el rango normativo preceptivo. Toda limitación deberá igualmente respetar los principios de una buena regulación económica reconocidos en diversas normas de nuestro ordenamiento jurídico, en especial los principios de necesidad (RIIG), proporcionalidad, no discriminación y una mínima distorsión competitiva.**

En base a estos principios, la Administración debe justificar la necesidad de restringir la competencia para la consecución de una RIIG, acreditar que la restricción es proporcionada a la RIIG invocada y que no existe un mecanismo alternativo que permita alcanzar el mismo objetivo de manera menos restrictiva o con una menor distorsión al libre funcionamiento del mercado<sup>13</sup>.

Por último, hay que recordar que la libertad de empresa o la libre competencia y los principios de una buena regulación económica son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Es el órgano técnico de asistencia del Consejo para la Unidad de Mercado, que coordina y coopera con las autoridades competentes para la aplicación de la LGUM (art. 11 de la LGUM). Esta Secretaría, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Economía y Competitividad se encarga, entre otras funciones, de tramitar los procedimientos de reclamación e información de los operadores económicos, consumidores, usuarios o de las organizaciones que los representan, interpuestos en el marco de los procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

<sup>13</sup> Tal y como sostiene la CNC en el documento “Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia” (2008).

<sup>14</sup> De conformidad con la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución Española, así como los principios de una buena regulación establecidos en la LGUM, en la Ley Paraguas, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **8.2. Valoración general sobre el sistema de comercialización de entradas a la Alhambra para grupos a través de los agentes autorizados**

El asunto objeto del presente informe está relacionado fundamentalmente con una serie de medidas adoptadas por el PAG en relación con el sistema de comercialización de las entradas a la Alhambra por grupos organizados a través de agentes autorizados.

Según se desprende del contenido de las resoluciones administrativas, antes mencionadas, el PAG ha concedido a operadores económicos privados la realización de la actividad de reserva y venta anticipada de entradas para visitar la Alhambra cuando se trate de grupos organizados (básicamente, cuando sean más de 10 personas y hasta un máximo de 30 personas). En particular, se atribuye a dicho canal de comercialización la reserva de la venta anticipada de entradas para los grupos que, de manera exclusiva y obligatoria, deberán adquirir sus entradas a la Alhambra a través de los denominados agentes autorizados (agencias de viajes), sin que exista la posibilidad de adquirir las entradas por otros canales de venta distintos, como por ejemplo a través de la venta directa de entradas anticipada en la página web del PAG, que estaría reservado al turismo particular (máximo 10 entradas por persona física, tarjeta bancaria y mes).

Estos agentes autorizados serán, en todo caso, empresas de intermediación turística que organicen o comercialicen viajes combinados o, lo que es lo mismo, agencias de viaje a las que, a su vez, se les exige el cumplimiento de un conjunto de requisitos tasados en dichas resoluciones para poder acceder al ejercicio de esta actividad de venta de entradas de la Alhambra como en relación con el funcionamiento o desarrollo de dicha actividad económica. Adicionalmente, se exige por el PAG que las entradas adquiridas por los grupos a través de este canal de agentes autorizados cuenten obligatoriamente con la prestación del servicio de información turística, que deberá ser prestado por una persona guía de turismo habilitada y debidamente acreditada por el PAG. Estos profesionales se verán sometidos a su vez a una serie de condiciones o requisitos previstos en dichas resoluciones administrativas aprobadas por el PAG, sobre los que no se realiza un análisis específico en este documento.

En el caso que nos ocupa, en el que el PAG ha optado por un régimen de autorización a operadores económicos para la reserva y venta anticipada de entradas a grupos organizados, ha de indicarse que, en atención a las características del mercado analizado, las razones de interés general manifestadas en las distintas resoluciones aprobadas por el PAG para la comercialización y venta de entradas para grupos que se analizarán a continuación, **lo pertinente, desde el punto de vista de competencia y de una buena regulación económica, sería no establecer ningún tipo de regulación o de intervención pública sobre una actividad que en principio está reservada a la Administración Pública en tanto encargada de gestionar un bien de titularidad pública;** y que, en el supuesto de que esta actividad se realice por terceros debe ser libre y sólo podrá limitarse conforme a los principios de una buena regulación establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Esto es, debe tenerse en cuenta que el análisis de cualquier régimen de autorización a operadores económicos debe realizarse atendiendo especialmente al principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes recogido en el artículo 5 de la LGUM<sup>15</sup> en conexión con el artículo 17 de esta misma Ley<sup>16</sup>. En aplicación de tales preceptos, **únicamente se podrá exigir una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad que deberán estar motivados suficientemente en la norma de rango legal que establezca dicho régimen.**

Centrando el análisis en el sistema de autorización adoptado por el PAG, resulta relevante el hecho de que no exista en ninguno de los preceptos de la legislación estatal ni autonómica sobre patrimonio histórico que le es de aplicación al presente asunto, una habilitación para que la gestión del servicio de expedición o venta de entradas para el acceso de visitantes a cualquier monumento, en este caso al recinto monumental de la Alhambra pueda ser prestado de forma indirecta por parte de empresas privadas a través de un mecanismo de autorización. En consecuencia, **el sistema de autorización establecido por el PAG para la comercialización de entradas a la Alhambra para grupos organizados, así como los requisitos exigidos en el mismo no serían conformes con los principios y obligaciones consagrados en la LGUM.**

Adicionalmente, es relevante en este asunto señalar que, el establecimiento del sistema expuesto de comercialización, mediante cupos y a través de la autorización de agentes económicos establece importantes restricciones a la competencia sobre este mercado que, de manera directa o indirectamente, está afectando al funcionamiento del mismo, elevando los precios efectivos y prestando de una forma poco eficiente estos servicios, tal y como se ha señalado en este informe.

---

<sup>15</sup> “**Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.**

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

<sup>16</sup> **Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.**

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización: (...)

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.”

Atendiendo a los argumentos expuestos anteriormente, **cualquier limitación a la libertad de comercialización, como las que se pueden imponer en las resoluciones administrativas para el acceso y ejercicio de esta actividad económica deberá responder a una razón imperiosa de interés general de las reconocidas legalmente y deberá estar contenida en una norma con el preceptivo rango normativo.**

En definitiva y teniendo en cuenta los anteriores fundamentos, ha de advertirse que las medidas adoptadas por el PAG para la puesta a disposición de la ciudadanía de las entradas para visitar el Complejo Monumental de la Alhambra y Generalife y de sus bienes adscritos (en adelante, Alhambra o Monumento) sólo podrían estar justificadas sobre la base de la tutela de la RIIG consistente en la protección o conservación del patrimonio histórico. Pero incluso cuando las medidas adoptadas estén motivadas en base a esa necesidad, deberán ser proporcionales al objetivo público pretendido, de tal manera que esta forma de comercialización de las entradas a la Alhambra sea la que contribuya a aportar unas mayores ventajas para el interés general y para las personas visitantes del Complejo Monumental en particular.

En este sentido, y dadas las oportunidades que brindan los sistemas telemáticos de venta anticipada *on line* de entradas, habría que revisar el actual sistema de comercialización de las entradas a la Alhambra, permitiendo el acceso directo de la ciudadanía a la compra de entradas ya sea de manera individual (menos de 10 entradas) o en grupo (más de 10 entradas) bien en la propia página web del PAG o bien a través de terceros, sin que el PAG pueda establecer límites sobre la cantidad de entradas que puedan venderse por esos terceros más allá de las que se encuentren disponibles para el día y la hora seleccionada por los mismos.

Por todo ello, **la actual forma de gestionar la comercialización anticipada de las entradas a los grupos por parte del PAG presenta graves disfunciones sobre la competencia efectiva en los mercados o sectores económicos**, concretamente en el mercado de la prestación de servicios de intermediación turística por las Agencias de viajes y en el mercado de la prestación de los servicios de información turística o de los guías de turismo; así como en otros mercados conexos como pudiera ser el de otros operadores turísticos o el de la reventa de entradas telemáticas para monumentos a través de plataformas digitales, **con una clara incidencia en las posibilidades de acceso de las personas que desean visitar este Monumento, que conllevará en última instancia un encarecimiento injustificado de los precios efectivos de la entrada a la Alhambra, muy por encima del valor asignado a la entrada por el PAG, partiendo de que estamos ante un precio regulado** que, como se ha indicado en el apartado 7 del presente informe, asciende a 14 euros la entrada general.

Dicho lo anterior, a continuación se detallan en los subapartados siguientes las cuestiones que desde el punto de vista de la competencia se generan con la implantación de este modelo de venta de entradas al monumento de la Alhambra a través del canal de agentes autorizados.



### **8.2.1. Creación de un mercado artificial privado de venta anticipada de entradas a grupos y reserva de actividad a las agencias de viajes.**

Como ya se ha mencionado el sistema adoptado por el PAG para la comercialización de las entradas a la Alhambra para grupos organizados a través de agentes autorizados, ha generado un mercado artificial privado sobre la venta anticipada de entradas para acceder al recinto monumental por parte de los grupos. De esta forma se concede una **reserva de actividad a favor de una única modalidad de agentes económicos del sector turístico, concretamente a las agencias de viajes**, en detrimento de otros operadores que igualmente podrían actuar en este sector turístico, sin que quede justificada en las Resoluciones dictadas por el PAG su necesidad en base a la protección de un auténtico motivo de interés general y su proporcionalidad y que no sea discriminatorio. En cualquier caso, debe tenerse en consideración que no se debe otorgar un tratamiento más favorecedor a unos determinados agentes económicos, en este caso a las agencias de viajes, en perjuicio de otros prestadores de servicios de intermediación turística.

Por tanto, se insiste en la necesidad de revisión y eliminación de esta reserva de actividad actualmente atribuida a favor de las agencias de viajes, de tal forma que sea el propio organismo público el encargado de la puesta a disposición de las entradas a la ciudadanía en general ya sea de forma directa o en su caso a través de una o varias agencias de ticketing, introduciendo así unas condiciones de competencia más favorables en la prestación de este servicio.

### **8.2.2. Sobre la limitación del número de entradas que pueden comercializar cada uno de los agentes autorizados**

Esta medida que restringe la libertad de empresa y la actividad de los operadores económicos a los que el PAG previamente ha atribuido el mercado de la comercialización de entradas a la Alhambra para grupos organizados, deberá responder a la tutela de una concreta razón imperiosa de interés público y respetar los principios de una buena regulación económica.

En este sentido, tal y como se analiza con mayor profundidad en el apartado 8.3.2. de este informe no existe justificación para que esa Administración Pública apruebe resoluciones administrativas que, con carácter general y sin una debida fundamentación en base a la protección de una auténtica RIIG intervenga en el funcionamiento competitivo del mercado, restringiendo, impidiendo y realizando un reparto de la cantidad del número de entradas que pueden adquirir y, por consiguiente comercializar cada uno de los agentes económicos a los que previamente ha autorizado.



### **8.2.3. Conclusiones de este apartado**

Ha de subrayarse que el sistema analizado implica que los consumidores se vean privados, cuando entran en la consideración de grupos organizados, (esto es cuando se adquieren entradas para más de 10 personas) de la posibilidad de acceder a la compra de entradas a través de otro canal distinto al de los agentes autorizados, es decir tendrán que comprar las entradas a una de las Agencias de Viajes autorizadas por el PAG con el encarecimiento de los precios que eso supone. Además no se justifica la razón de interés general que subyace para que los ciudadanos no puedan dirigirse directamente al PAG en caso de que quieran comprar más de 10 entradas o a otros agentes económicos y únicamente puedan acceder a las mismas a través de agencias de viajes que disponen de cuotas limitadas de entradas, que previsiblemente van a suponer un precio más elevado en la modalidad de visita en grupo.

A lo anterior, hay que sumar que los ciudadanos, en este caso, se verán privados de la libertad de elección para acceder al Monumento con o sin guía turístico, dado que se les impone la obligación de contratar en dicho agente autorizado (agencia de viaje) la prestación de los servicios adicionales de intermediación turística prestada a su vez por los guías de turismo que estén previamente habilitados y acreditados también por el PAG.

Por otra parte, deben adecuarse a los principios de una buena regulación económica establecidos en la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En este sentido, debe señalarse que en las resoluciones del PAG no queda justificada la necesidad de cada una de las medidas adoptadas en ella, que suponen restricciones a la competencia efectiva en todos esos casos. Estas restricciones que tendría como efectos el de la anulación de la capacidad de elección de los consumidores cuando se trate de grupos organizados, de la limitación de la oferta disponible, de la calidad de los servicios y, en todo caso, de un encarecimiento de los precios a los que se darían en la prestación de estos servicios a través del propio organismo público, deben ser reevaluadas o suprimidas al resultar contrarias a los intereses de los consumidores de estos servicios.

Por otro lado, se considera que este canal de comercialización de entradas a la Alhambra para grupos organizados que introduce dificultades o barreras contrarias a la competencia en los sectores (agencias de viajes y guías o informadores turísticos) arriba identificadas, y carentes de una razón imperiosa de interés general que justifique su necesidad y proporcionalidad, podría ser

prescindible si se tiene en cuenta que los sistemas telemáticos de venta on line de entradas instalando distintos canales de acceso electrónico evitan que exista un vínculo entre los agentes autorizados o las agencias de viajes favoreciendo así que los usuarios y consumidores puedan elegir y acceder a mejor precio y sin los requisitos excesivos que plantean las agencias de viaje cuando los usuarios quieren hacer visitas guiadas o para grupos.

Finalmente, cabría añadir que ha sido objeto de análisis por esta ADCA en el marco de la instrucción de un expediente sancionador conductas restrictivas de la competencia en el mercado de la contratación de los servicios de los guías por las agencias de viajes, para que éstas a su vez, puedan ofrecer al consumidor final (ya sea turista u otra agencia de viajes) las visitas guiadas al Conjunto monumental de la Alhambra y Generalife. Así, en la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía S/01/2012, Asociación Provincial de Informadores Turísticos de Granada (APIT-GRANADA), de 19 de enero de 2012, se analizaron las conductas consistentes en acuerdos de intercambio de información sobre morosidad entre los asociados de dicha Asociación, de negativa a contratar con Wit Travel City Tour Granada, S.L.U. por parte de la APIT y de recomendación colectiva de boicot hacia Wit Travel dirigida a sus asociados y a otras empresas del sector constitutivas de infracción del artículo 1 de la LDC.

### **8.3. Análisis sobre las medidas específicas que han sido adoptadas por el PAG en la Resolución de 28 de marzo de 2018**

Partiendo de lo anteriormente expuesto, se procede analizar si la decisión del PAG de limitar el número máximo de entradas disponibles por un Agente Autorizado y la obligación de que dichas entradas sean nominativas pueden presentar restricciones a la competencia y, en ese caso, valorar si están justificadas, son proporcionadas y no discriminatorias.

#### **8.3.1. Sobre la imposición del carácter nominativo de las entradas en el canal de agentes autorizados.**

En el preámbulo de dicha Resolución, la justificación de este sistema, que ya se encuentra previsto para el caso de las entradas puestas a la venta en el canal de turismo particular, obedece en primer lugar a dar cumplimiento de las recomendaciones de seguridad establecidas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de elevar los niveles de seguridad en la Visita Pública; en segundo lugar, para establecer criterios uniformes en la reserva y venta de entradas, tanto para el visitante individual como para el que accede en grupo; y, en tercer lugar para evitar malas prácticas.

Atendiendo a los motivos invocados, y en particular, por lo que respecta a la exigencia de las entradas nominativas de los grupos organizados en atención a dar cumplimiento con las recomendaciones de seguridad establecidas por las Fuerzas del Estado, razón imperiosa de interés general fundamentada en la protección de la seguridad pública; el

organismo deberá evaluar si dicho objetivo público podría ser alcanzado con otros medios menos restrictivos para la competencia y para el ejercicio de esta actividad económica.

### **8.3.2. Respecto a la limitación cuantitativa del número de entradas a disposición de los agentes autorizados: 120/al día o 20.000/anual.**

El establecimiento de límites sobre la cantidad de entradas para visitar el Recinto Monumental de la Alhambra y Generalife que pueden venderse por parte de cada uno de los agentes autorizados supone una restricción desproporcionada para la competencia efectiva.

Es necesario precisar, con carácter preliminar, en relación con la fijación de la limitación del número de entradas que se pueden poner a la venta por estos terceros autorizados, que este Departamento ha podido comprobar que la Resolución reduce sustancialmente el límite de las entradas que podían adquirir las agencias de viaje para la venta de entradas a los grupos en un importe que asciende a un total de 42.179 entradas por cada una de las agencias de viaje en términos anuales respecto a las exigidas en la Resolución de 5 de octubre de 2016 (que establecía como límite anual por agencia de viaje en términos absolutos 62.179 entradas anuales), y añadiendo dicha Resolución una restricción adicional diaria de 120 entradas que en la anterior resolución de 5 de octubre de 2016 no se contemplaba.

Esta limitación en cuanto a un parámetro esencial para la competencia, como es el de la libertad de oferta por parte de los operadores económicos. En concreto, **la autoridad pública interfiere en el mercado, anulando las reglas de libre mercado, y asumiendo ésta la propia delimitación de la oferta en el mercado, estableciendo un reparto de la misma entre los agentes económicos, lo que tiene como efecto una reducción de los incentivos de los operadores por competir, reduciendo la tensión competitiva, lo que podría coadyuvar además en un potencial riesgo de alienamiento entre estos y coadyuvar a que realicen prácticas anticompetitivas prohibidas por el artículo 1 de la LDC.**

A juicio de este Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, **la fijación de estos límites para la venta de entradas que puedan llevarse a efecto por parte de los agentes autorizados no encuentra justificación alguna en base a una auténtica RIIG o en fallos del mercado.** Ello en la medida en que ninguno de los motivos invocados en la parte expositiva de las Resoluciones dictadas por el PAG y especialmente en la Resolución susceptible del presente análisis, pueden considerarse como una razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley Paraguas, concretamente haciendo mención a la protección de la conservación y protección del patrimonio histórico o incluso la seguridad de los visitantes y de los espacios visitables, pueden justificar el establecimiento de límites o restricciones para el libre acceso a una actividad económica o su ejercicio. Más bien al contrario, algunas de las razones que se observan en la

actuación administrativa están relacionadas con los supuestos desequilibrios entre la oferta y la demanda, reparto equitativo [u obtención de ingresos], lo que podrían resultar asimilables a requisitos de naturaleza económica, que estarían prohibidos por el artículo 18.2.g) de la LGUM y 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Así, se ha podido constatar por este Departamento cómo la adopción de tales medidas por parte del PAG están vinculadas a otro tipo de razones de índole puramente económica, tal y como se desprende de los objetivos marcados por el PAG en el documento titulado "*Informe sobre el Modelo de Comercialización y el Sistema de Venta del Patronato de la Alhambra y Generalife*", en el que se afirma como objetivo del PAG el de "*vender el máximo número de entradas posibles, a efectos de posibilitar la visita a un mayor número de personas y obtener mayores ingresos*" o "***procurar una redistribución de la oferta disponible lo más equitativa posible***". **Al respecto, se recuerda a esa Autoridad pública que estos objetivos no son admisibles, en cuanto no constituye ninguna razón de imperioso interés general.**

En realidad, estas restricciones están provocando un acaparamiento de entradas por parte de los agentes autorizados, y en consecuencia graves ineficiencias en la asignación de los recursos. Por todo lo anteriormente expuesto, no existe justificación alguna para que esa Administración Pública apruebe resoluciones administrativas que, con carácter general y sin una debida fundamentación en base a la protección de una auténtica RIIG intervenga en el libre funcionamiento competitivo del mercado, restringiendo, impidiendo y realizando un reparto de la cantidad del número de entradas que pueden adquirir y, por consiguiente comercializar cada uno de los agentes económicos a los que previamente ha autorizado.

En consecuencia, se insta a esa Agencia administrativa para que elimine esa restricción cuantitativa para el ejercicio de la actividad de los agentes autorizados por las graves distorsiones para la libre competencia que ocasionan y, en la medida en que no resultarían acordes con los principios de una buena regulación económica.

## **9. CONCLUSIONES.**

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, la conclusión principal de este informe es que procede una modificación de las Resoluciones del PAG analizadas, y en su caso dicha nueva Resolución debería ser informada por esta ADCA al amparo de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

En este sentido, las siguientes conclusiones, junto al resto de aspectos señalados en el informe, establecen criterios y pautas para regular el mercado de acuerdo con lo

establecido en la normativa de defensa de la competencia y en los principios de una regulación económica eficiente:

- Cualquier limitación a la libertad de comercialización, como las que pueden contenerse en las resoluciones administrativas del PAG para el acceso y ejercicio de la actividad económica, deberá responder a una razón imperiosa de interés general de las reconocidas legalmente y deberá estar contenida en una norma con el preceptivo rango normativo. En este sentido se plantea la oportunidad de modificar el sistema de intervención adoptado y/o de los requisitos exigidos en las citadas Resoluciones del PAG, sobre la base de que no se sustentan en la protección del patrimonio histórico o la seguridad de las personas destinatarias de los servicios.
- Desde la óptica de competencia, el sistema de comercialización establecido en la Resolución presenta disfunciones sobre la competencia efectiva en los mercados, con una clara incidencia en las posibilidades de acceso de las personas que desean visitar este Monumento, que conllevará en última instancia a un encarecimiento injustificado de los precios de la entrada a la Alhambra, muy por encima del valor asignado a la entrada por el PAG o de su precio regulado (como se ha podido señalar en el apartado 7). Especialmente, se identifican como más relevantes los siguientes problemas desde el punto de vista de competencia:
  - La creación de un mercado artificial privado de venta anticipada de entradas a grupos y reserva de actividad a los agentes autorizados.
  - La limitación del número de entradas que pueden comercializar cada uno de los agentes autorizados.
- La fijación de límites para la venta de entradas que puedan comercializar cada uno de los agentes autorizados supone una grave restricción a la competencia que no encuentra justificación alguna en base a una auténtica RIIG o a la simple racionalidad económica. Esta intervención realizada por el PAG en el libre funcionamiento competitivo del mercado, restringiendo, impidiendo o realizando un reparto de la oferta, esto es de la cantidad del número de entradas que puedan adquirir y, por consiguiente, comercializar cada uno de dichos agentes a los que previamente ha autorizado, no sería compatible con el principio de libertad de empresa y los principios de buena regulación.
- También, se sugiere que se implante la posibilidad de que las personas usuarias y las empresas turísticas puedan comprar las entradas directamente -sin intermediarios-, dado que con ello permitiría reducir los costes económicos y favorecer las condiciones de competencia efectiva, en beneficio último de las personas usuarias de estos servicios, al no tener que asumir rentas económicas monopolísticas derivadas del poder de mercado que a determinados agentes atribuye la normativa analizada.



- Finalmente, interesa recalcar que, a nuestro juicio, más allá de la institución del Patronato de la Alhambra y Generalife, el origen del problema se sitúa en la normativa reguladora de acceso y específicamente en la forma en que se elabora y aplica dicha normativa, mediante la participación de determinados grupos de interés económico sectorial. En este sentido, cabría plantear que, en la elaboración y aplicación de dicha norma, en ningún caso participen, como regulador y operador, los representantes de intereses o de agentes económicos que intervienen en el mercado objeto de regulación, por el conflicto de intereses que se produce.

El presente informe se emite en el marco de las funciones atribuidas a este Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia en el artículo 20 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, así como en el artículo 16 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, y por los que lleva a cabo tareas de informe, asesoramiento y propuesta.

El Director del Departamento de Estudios,  
Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia