



Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO

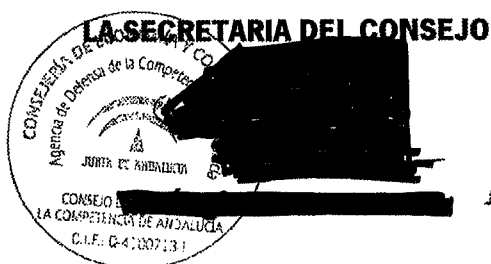
Fecha: 16 de mayo de 2018
Ref.: CDCA/SC/Informe N 6/2018
Asunto: Informe sobre Proyecto Normativo

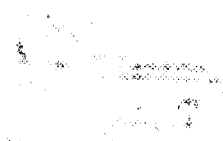
CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE INTERIOR,
EMERGENCIAS Y PROTECCIÓN CIVIL
Plaza Nueva, nº 4
41001 SEVILLA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA 5 CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía
	16 MAYO 2018
	REGISTRO GENERAL 419 SEVILLA

R E C E P C I O N	CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR DIRECCIÓN GENERAL DE INTERIOR, EMERGENCIAS Y PROTECCIÓN CIVIL
	16 MAYO 2018 20184450000438
	Registro General Sevilla

Adjunto se remite el Informe N 6/2018, sobre el **"PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS MODALIDADES Y CONDICIONES DE CELEBRACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, LOS TIPOS DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, SU RÉGIMEN DE APERTURA O INSTALACIÓN, LOS HORARIOS QUE RIGEN SU APERTURA Y CIERRE, Y SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE ANDALUCÍA"**, emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en la sesión celebrada en el día 16 de mayo de 2018.







INFORME N 6/2018, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS MODALIDADES Y CONDICIONES DE CELEBRACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, LOS TIPOS DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, SU RÉGIMEN DE APERTURA O INSTALACIÓN, LOS HORARIOS QUE RIGEN SU APERTURA Y CIERRE, Y SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE ANDALUCÍA

CONSEJO:

[REDACTED]

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 16 de mayo de 2018, con la composición expresada y siendo ponente D^a. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 19 de junio de 2017, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un escrito de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del Proyecto de Decreto por el que se regulan las modalidades y condiciones de celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, los tipos de establecimientos públicos, su régimen de apertura o instalación, los horarios que rigen su apertura y cierre, y se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía.

Junto al citado oficio se acompañaba, el texto del Proyecto de Decreto, una Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de la norma y el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.



2.- Con fecha 7 de julio de 2017, se solicitó la cumplimentación y remisión a la ADCA del Anexo II de la Resolución del Consejo antes mencionada, a los efectos de formular la propuesta de Informe que compete a la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, de conformidad con lo dispuesto la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía y los Estatutos de la ADCA, aprobados mediante el Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.

3.- Con fecha 26 de febrero de 2018, tuvo entrada en el Registro de la ADCA el Anexo II solicitado junto con un Informe de valoración de cargas administrativas y una memoria justificativa relativos al proyecto normativo.

4.- Con fecha de 9 de mayo de 2018, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a Informe, tiene por objeto determinar las modalidades de espectáculos públicos y actividades recreativas en Andalucía en función de su vigencia, las condiciones generales para su celebración y desarrollo, los tipos de establecimientos públicos que los pueden albergar en función de sus características

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



constructivas, su régimen de apertura o instalación, los horarios que rigen su funcionamiento, apertura y cierre al público, así como aprobar el Catálogo previsto en la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (en adelante, Ley 13/1999), mediante el que se clasifican, denominan y definen los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Andalucía.

El proyecto normativo consta de un total de treinta y cuatro artículos, estructurados en cuatro Capítulos, diez Disposiciones adicionales, seis Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales. Asimismo, consta de un Anexo dedicado al Catálogo de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

El Capítulo I denominado “Disposiciones Generales” (artículo 1), determina el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Bajo el epígrafe “Modalidades de espectáculos públicos y actividades recreativas, tipos de establecimientos públicos y requisitos para su celebración, apertura o instalación”, el Capítulo II (artículos 2 a 18), clasifica, en primer lugar, los espectáculos públicos y actividades recreativas, según el formato de celebración o desarrollo de los mismos, así como los tipos de establecimientos públicos, en función de sus características constructivas.

En segundo lugar, y relacionado con el régimen de intervención administrativa que se propone en la norma, se regulan los requisitos para la celebración de los espectáculos y las actividades recreativas, así como para la apertura o instalación de los establecimientos públicos. En tal sentido, se dispone el contenido de las autorizaciones municipales previas para la instalación de los establecimientos públicos eventuales destinados a la celebración de cualquier tipo de espectáculo público o actividad recreativa, así como los requisitos de la declaración responsable de apertura de establecimientos públicos fijos que alberguen espectáculos y actividades recreativas permanentes y de temporada, incluidos los dedicados al desarrollo de más de un tipo de espectáculo público o actividad recreativa.

Finalmente, se regula, de forma novedosa, el régimen para la instalación de terrazas y veladores en vía pública y en zonas de dominio o uso público por parte de los establecimientos de hostelería², y ciertos establecimientos de ocio y esparcimiento³, disponiendo que su ubicación será preferentemente en zonas no residenciales. Igualmente se prevé la posibilidad de instalación y uso de equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales, y la celebración de actuaciones en directo tanto en establecimientos públicos, como al aire libre o en vías públicas. Y en el último artículo, se regulan los espectáculos públicos y actividades recreativas singulares o excepcionales.

² La norma también prevé dicha posibilidad para otros espacios al aire libre o descubiertos integrados en los establecimientos de hostelería.

³ Solo aquellos que no dispongan dentro del mismo establecimiento público de espacios privados descubiertos o al aire libre destinados a ese fin.



Con el título "Horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos", el Capítulo III (artículos 19 a 33), regula exhaustivamente los horarios de los establecimientos en los que se celebren o desarrollen espectáculos públicos y actividades recreativas. En este sentido, la norma propone medidas tales como la fijación de unos horarios generales de cierre y apertura de los distintos establecimientos (artículos 19, 20 y 21); dejar al arbitrio de los distintos municipios la determinación de ciertos horarios dentro de los límites que en cada caso se fijan en la norma (artículos 21.2, 21.3, 23, o 25); la ampliación o restricción municipal de los horarios generales de cierre (artículos 26 y 27); o el establecimiento de regímenes especiales de horarios (artículos 28, 29 y 30).

El Capítulo IV (artículo 34) relativo al "Régimen Sancionador", se limita a otorgar a los municipios y a la Consejería con competencia en materia de espectáculos públicos la potestad para incoar los oportunos expedientes sancionadores por incumplimiento de lo dispuesto en la norma, siendo de aplicación lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley 13/1999, y demás normativa de aplicación.

Asimismo, el proyecto incorpora diez Disposiciones adicionales, entre las que se reconoce a los municipios la potestad de otorgar autorizaciones en ciertos aspectos objeto de regulación, con carácter excepcional, estacional u ocasional. En otros aspectos se permite que el municipio sea el que elija el medio de intervención administrativa. En particular, estas Disposiciones regulan las siguientes situaciones:

- Modificación de las condiciones de desarrollo de la actividad de hostelería en establecimientos públicos.
- Modificación de las condiciones de desarrollo de la actividad de ocio y esparcimiento en establecimientos públicos.
- Instalación excepcional de terrazas o veladores y otros espacios al aire libre o descubiertos integrados en establecimientos de hostelería.
- Instalación excepcional de equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales en terrazas o veladores y espacios privados al aire libre o descubiertos de establecimientos de hostelería.
- Espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios privados al aire libre o descubiertos de establecimientos de ocio y esparcimiento.
- Comunicación de datos de establecimientos públicos de aforo mayor de 700 personas abiertos al público antes de la entrada en vigor de este Decreto.
- Adaptación de las Ordenanzas municipales.
- Parques acuáticos.
- Hostelería desarrollada en vehículos o barcos.
- Planes Municipales de organización del tiempo.

Las seis Disposiciones transitorias establecen, entre otros, los regímenes que habrán de



aplicarse a los procedimientos de autorización iniciados y no resueltos a la entrada en vigor de la norma, así como los efectos que tendrán las declaraciones responsables presentadas, pero que no hayan sido objeto de verificación a esa fecha; la vigencia de los horarios especiales autorizados con anterioridad a la norma, y los procedimientos de autorización de estos horarios que estén en tramitación a la entrada en vigor del proyecto normativo.

La Disposición derogatoria única deroga las Disposiciones, de igual o inferior rango, que se opongan a lo dispuesto en el proyecto normativo y, en particular, el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía, la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el Decreto 244/1988, de 28 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Parques Acuáticos al aire libre de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las Disposiciones finales modifican el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario, y disponen el desarrollo normativo y entrada en vigor de la norma.

Por último, el proyecto normativo incorpora también un Anexo con el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

IV. MARCO NORMATIVO

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior tenía por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios. Su objetivo era alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea.

El sector servicios, por sus características, está sometido a una regulación compleja, tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea. En ocasiones, esta regulación puede resultar obsoleta o inadecuada y dar lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados de servicios como son la falta de competencia, las ineficiencias en la asignación de los recursos o la estrechez de los mercados.

La aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), que traspuso al ordenamiento interno español los principios generales de la Directiva de Servicios, supuso un nuevo marco de referencia en la regulación del sector servicios.



El objeto de esta Ley, al igual que el de la Directiva de Servicios, es establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad, promoviendo un marco de regulación transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores, y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

En relación con la materia objeto del proyecto normativo que nos ocupa, interesa destacar la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, donde se contempla el régimen de intervención de las autoridades competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en lo que se refiere a su normal desarrollo.

Asimismo, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, señala en su artículo 8, entre los derechos básicos de los consumidores y usuarios, la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad, consagrando en su artículo 11 el deber general de seguridad de los bienes o servicios puestos en el mercado. Igualmente, en el Título IV desarrolla la potestad sancionadora en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

En el ámbito autonómico, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por lo que la Comunidad Autónoma puede desarrollar y ejecutar la normativa de la Unión Europea, como recuerda el artículo 42.2.4º del Estatuto.

La Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, dictada en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la referida materia, dispuso la regulación de todas las actividades relativas a la organización y celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas, así como la regulación de las condiciones técnicas y de seguridad que deben reunir los establecimientos públicos donde aquellos se celebren o realicen.

Dicha norma resulta de aplicación a los espectáculos o actividades recreativas que se celebren o practiquen, independientemente de su titularidad, en establecimientos públicos, aun cuando estos se encuentren situados en espacios abiertos, en la vía



pública, en zonas marítimo-terrestres o portuarias, o en cualquier otra zona de dominio público.

Cabe destacar, asimismo, que la Ley 13/1999 fue modificada, entre otras, mediante la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas⁴.

A nivel reglamentario, ha de hacerse mención al Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado con base en lo dispuesto en la Ley 13/1999, que otorgaba a la Administración autonómica de Andalucía la competencia para aprobar mediante Decreto dicho Catálogo, especificando las diferentes denominaciones y modalidades de estos, así como los procedimientos de intervención administrativa que, en su caso, procedan de conformidad con la norma habilitante.

Igualmente, cabe citar la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta norma se dictó en virtud de lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley 13/1999, que igualmente asignaba a la Administración autonómica la facultad para establecer los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos sujetos a dicha Ley, o incluidos en el ámbito de aplicación de la misma.

El presente proyecto de Decreto pretende, fundamentalmente, derogar el Decreto 78/2002 y la Orden de 25 de marzo de 2002, refundiendo, en una sola, el contenido de ambas normas.

Adicionalmente, deroga el Decreto 244/1988, de 28 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Parques Acuáticos al aire libre de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta norma regula, entre otros aspectos, las condiciones generales de estos parques, y de las instalaciones acuáticas; las actividades acuáticas y el catálogo de actividades; las condiciones higiénico-sanitarias de los parques; o el concepto de la empresa del parque acuático al aire libre, y el régimen de licencias para la construcción, y posterior apertura del parque.

Cabe señalar al respecto que la documentación aportada por el órgano tramitador no arroja información alguna en relación con la derogación del Decreto 244/1988. Asimismo, se aprecia que en el preámbulo de la norma proyectada tampoco se hace mención alguna a tal derogación, más allá de la mención de la Disposición derogatoria incluida en el texto. Dado el carácter del mencionado Decreto, en cuanto a norma reguladora del ejercicio de la actividad económica de los Parques Acuáticos al aire libre de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se considera necesario que dicha medida se incluya en el preámbulo del proyecto de Decreto objeto de informe, de forma que se

⁴ A este respecto, cabe recordar que ni la Ley 3/2014, de 1 de octubre, ni con anterioridad, el Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, debido al específico modo de tramitación en que se sustanciaron, fueron sometidos al informe por parte del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.



contribuyera a dar, en mayor medida, cumplimiento a los principios de eficiencia, claridad y seguridad jurídica de la norma proyectada.

También, el texto sometido a Informe modifica el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario, en el sentido de adecuar la definición de espectáculos públicos y actividades recreativas extraordinarias en esta norma, a su nueva definición en el proyecto normativo objeto de tramitación.

Otras normas relacionadas con la materia son, el Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y cuya modificación se está tramitando actualmente, y el Decreto 109/2005, de 26 de abril, por el que se regulan los requisitos de los contratos de seguro obligatorio de responsabilidad civil en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Finalmente, cabe hacer referencia al Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías y al Decreto 214/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior, y que determinan que corresponde a la Consejería de Justicia e Interior la propuesta, desarrollo, ejecución, coordinación y control de las directrices generales del Consejo de Gobierno en relación con las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE DECRETO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El proyecto de Decreto sometido a Informe, tal como ya hemos puesto de manifiesto, tiene por objeto determinar las modalidades de espectáculos públicos y actividades recreativas en Andalucía, las condiciones generales para su celebración y desarrollo, los tipos de establecimientos públicos que los pueden albergar, su régimen de apertura o instalación, los horarios que rigen su funcionamiento, apertura y cierre al público, así como aprobar el Catálogo mediante el que se clasifican, denominan y definen los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Andalucía.

Según los datos procedentes de la Contabilidad Regional Trimestral de Andalucía (IECA), el sector servicios alcanza, en concepto de PIB, algo más de 27.400 millones de euros en el tercer trimestre de 2017⁵, y dentro de este ámbito 1.506 millones de euros

⁵ A precios corrientes, corregida de estacionalidad y efecto calendario.



corresponden a “Actividades artísticas, recreativas y otros servicios”, lo que representa el 3.7% del PIB generado en la Comunidad Autónoma para dicho trimestre.

Asimismo, y para el supuesto que nos ocupa, habría que tener en cuenta el amplio bloque de actividades afectadas por la propuesta normativa que se somete a Informe. Por ello, se van a tener en cuenta, además de las actividades artísticas, recreativas y otros servicios, que incluyen los espectáculos públicos, las actividades de juego de suerte, envite y azar, el sector de actividades de hostelería, la celebración de festejos, así como otras actividades de ocio y entretenimiento, siguiendo la desagregación sobre este sector se recoge en la CNAE 09.

En un análisis más detallado por ramas de actividad, referido al año 2015 (último año disponible), el conjunto de “actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento” recogidas en el CNAE 09 bajo los epígrafes 90 a 93⁶, sumarían algo más de 2.300 millones de euros (concretamente 2.332 millones de euros a precios corrientes), a los que habría que añadir, dado que el proyecto normativo igualmente contempla dichas actividades, los servicios de hostelería, esto es, considerando el epígrafe 56⁷ de CNAE 09, que representa los “servicios de comidas y bebidas” y que aglutinan otros casi 7.000 millones de euros un total (6.878 millones de euros), lo que da muestra del impacto en conjunto que para la economía podría suponer el grupo de actividades reguladas en el texto normativo proyectado y que en términos macroeconómicos representaría aproximadamente el 6,2% del PIB⁸.

El número de empresas radicadas en Andalucía en esta rama de actividad, según los datos procedentes del Directorio Central de empresas del INE en 2017, ascendía a un total de 57.401 (344.196 en España), lo que supone el 11,4% del total de empresas activas de la Comunidad Autónoma. Destacan las sociedades dedicadas a servicios de comida y bebidas, ya que más de tres de cada cuatro entidades (78,1%) tienen por objeto social dicha actividad. En igual sentido, se destaca que el 16,7% del total de entidades dedicadas en España a estas actividades tienen su sede social en Andalucía, con un crecimiento positivo respecto del año anterior (aumento del 2,7% respecto al año 2016).

Más en detalle, se pueden observar estos indicadores en el siguiente cuadro:

⁶ Corresponderían a los siguientes epígrafes: 90- Actividades de Creación, Artísticas y Espectáculos; 91.- Actividades de Bibliotecas, Archivos, Museos y Otras Actividades Culturales; 92.- Actividades de Juegos de Azar y Apuestas y 93.- Actividades Deportivas, Recreativas y de Entretenimiento

⁷ Agrupa a 561.- Restaurantes y puestos de comidas; 562.- Provisión de comidas preparadas para eventos y otros servicios de comidas y 563.- Establecimientos de bebidas.

⁸ Se ha considerado incluyendo los impuestos netos sobre los productos, por lo que el dato es solo una aproximación.

	España		Andalucía	
	2017	2016	2017	2016
56- Servicios de comidas y bebidas	253.344	251.390	44.848	43.627
90- Actividades de creación, artísticas y espectáculos	33.623	30.885	3.579	3.309
91- Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	4.625	5.589	521	544
92- Actividades de juegos de azar y apuestas	12.841	13.480	2.230	2.293
93- Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	39.763	38.261	6.223	6.128
Subtotal estas actividades	344.196	339.605	57.401	55.901
TOTAL EMPRESAS ACTIVAS	3.282.346	3.236.582	501.745	489.347

Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE). Número de empresas activas a 1 de enero de cada año.

Por otra parte, resulta interesante comprobar la dimensión empresarial con la que operan las empresas dedicadas a dichas actividades, observando a través del número de asalariados el grado de atomización del sector. Así, en Andalucía, el 72.4% de las empresas tiene menos de dos asalariados. Por el lado opuesto, tan solo existirían algo más de un centenar de empresas (119) que cuentan con más de 100 trabajadores, aproximadamente una décima parte del total de empresas con dicha dimensión en la Comunidad Autónoma.



	Total	Sin asalariados	De 1 a 2	De 3 a 5	De 6 a 9	De 10 a 19	De 20 a 49	De 50 a 99	Más de 100
56 Servicios de comidas y bebidas	44.848	14.048	17.643	9.113	2.546	933	454	56	55
90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos	3.579	2.617	565	188	94	62	26	9	18
91 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	521	244	148	59	28	25	13	0	4
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	2.230	905	989	197	60	48	18	7	6
93 Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	6.223	2.488	1.918	869	431	331	124	26	36
Subtotal empresas en estas actividades	57.401	20.302	21.263	10.426	3.159	1.399	635	98	119
Total CNAE	501.745	272.102	142.737	48.896	18.889	11.051	5.526	1.356	1.139

Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE).

Nota: Número de empresas activas a 1 de enero de 2017.

La Encuesta de Presupuestos familiares, elaborada por el INE, proporciona una serie de datos que resultan de interés, relacionados con las variables de gasto familiar en estos sectores económicos. Así, para el año 2016, en cuanto a ocio y cultura (subgrupo 9), el total de gasto en España alcanzó algo más de 29 millones de euros (29.395.438,01 euros), lo que representa un 5,7% del gasto total efectuado por las familias en el conjunto nacional. Mayor importe corresponde al subgrupo 11 relacionado con la



restauración, comedores y servicios de alojamiento, cuyo gasto se eleva hasta algo más de 51 millones (51.282.830,48 euros), representado casi el 10% del total del presupuesto de las familias españolas.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el gasto dedicado a ocio y cultura del presupuesto familiar representa el 5,7% (4.683.165,47 euros), mientras el importe correspondiente al subgrupo 11 asciende a algo más de 8 millones (8.006.878,19 euros) lo que representa el 9,7% del gasto global, porcentaje muy similar al de la media nacional.

A continuación, se presenta un cuadro con los principales datos comentados; gasto medio por hogar y gasto medio por persona, diferenciando entre el conjunto nacional y Andalucía, así como su distribución porcentual.

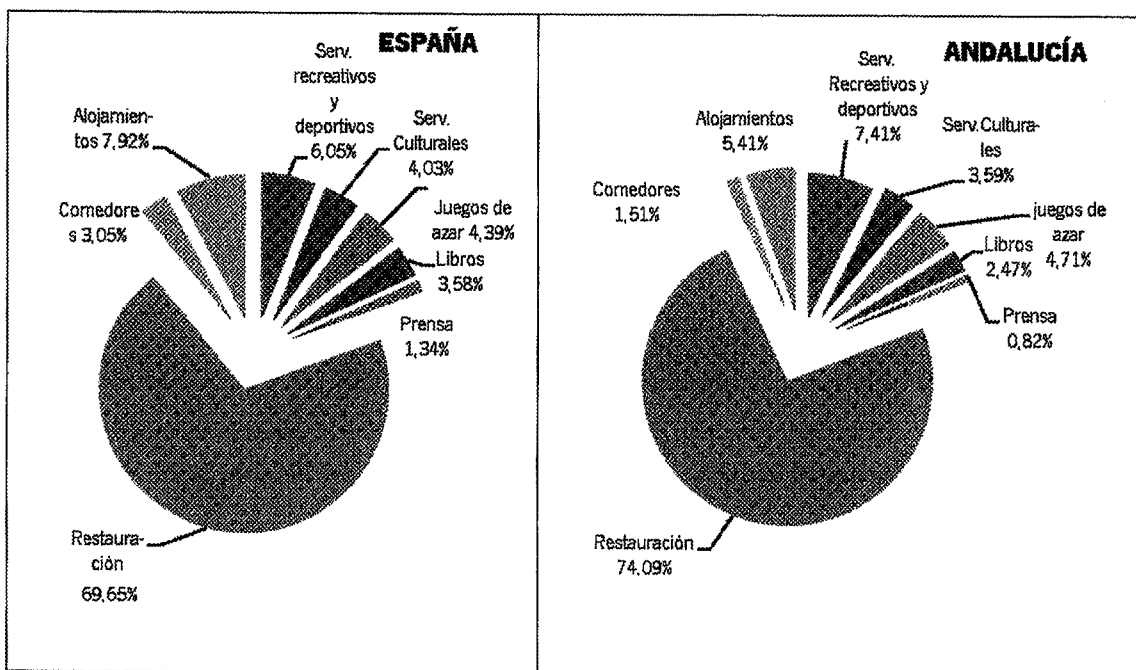
	GASTO TOTAL		GASTO MEDIO POR HOGAR		GASTO MEDIO POR PERSONA	
	ESPAÑA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA
Servicios recreativos y deportivos	3.845.305,95	732.372,85	208,49	228,81	83,63	87,76
Servicios culturales ⁽¹⁾	2.562.711,35	354.425,56	138,95	110,73	55,74	42,47
Juegos de azar	2.789.614,63	465.369,24	151,25	145,39	60,67	55,76
Libros	2.280.207,46	244.411,10	123,63	76,36	49,59	29,29
Prensa	849.526,71	80.769,99	46,06	25,23	18,48	9,68
Restauración ⁽²⁾	44.301.483,65	7.322.965,26	2.401,94	2.287,84	963,54	877,50
Comedores	1.942.968,37	149.069,78	105,34	46,57	42,26	17,86
Servicios de alojamiento ⁽³⁾	5.038.378,46	534.843,15	273,17	167,10	109,58	64,09

Fuente. INE. Encuesta de Presupuestos Familiares. Año 2016. Datos en euros.

Notas: ⁽¹⁾ Servicios culturales agrupa a: Cines, teatros, salas de concierto; Museos, bibliotecas, parques zoológicos; Tarifas de licencia y suscripciones a redes de televisión y radio; Alquiler de equipos y accesorios culturales; Servicios fotográficos y Otros servicios culturales.

⁽²⁾ Restauración agrupa a "Restaurantes, cafés y establecimientos similares" (incluidas salas de baile y servicios de comida rápida y para llevar).

⁽³⁾ Servicios de alojamiento incluye: Hoteles, moteles, hostales, así como centros de vacaciones, cámpines, albergues juveniles y servicios de alojamiento similares.



Fuente. INE. Encuesta de Presupuestos Familiares. Año 2016. Distribución del gasto total.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

En tal sentido, merece recordarse que la imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos, ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde



con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa:

“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 toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”, dispone lo siguiente:

“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”.

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de diciembre, enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que:

“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”.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la “better and smart regulation” no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar que el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de diciembre, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:



“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra* y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA), por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

VI.II. Observaciones de la Consejería de Justicia e Interior sobre el contenido del proyecto normativo

La Consejería de Justicia e Interior afirma en el Anexo I de la Resolución del CDCA, que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Desde la óptica de los criterios básicos de la política de mejora de la regulación que deben presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, debemos recordar los principios reconocidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Así pues, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Asimismo, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Por otra parte, las medidas que se establezcan deberán ser las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado.



Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

Y con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Además, toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

En relación con lo preceptuado en el artículo 1 del proyecto normativo, el centro directivo proponente señala, en el Anexo II, que son objetivos del proyecto normativo determinar las modalidades de espectáculos públicos y actividades recreativas en Andalucía en función de su vigencia, las condiciones generales para su celebración y desarrollo, los tipos de establecimientos públicos que los pueden albergar en función de sus características constructivas, su régimen de apertura o instalación, los horarios que rigen su funcionamiento, apertura y cierre al público, así como aprobar el Catálogo previsto en la Ley 13/1999.

Respecto al principio de necesidad, la Consejería de Justicia e Interior explica, en este Anexo, que la promulgación del proyecto normativo resulta imprescindible ya que dada la antigüedad del Decreto 78/2002 y de la Orden de 25 de marzo de 2002, es precisa su adaptación a las demandas municipales y del sector del ocio, en cuanto a la flexibilización de los formatos de espectáculos públicos y de las actividades recreativas, del tipo de establecimiento en los que se desarrollen, y de los horarios de apertura y cierre.

En lo que respecta al principio de proporcionalidad, la citada Consejería señala que se ha clarificado el régimen de autorización en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como para la apertura de los establecimientos públicos, y describe las medidas adoptadas, entre las que se encuentran el establecimiento de un documento de información municipal (en adelante, DIM) para los establecimientos cuya apertura esté supeditada a la presentación de una declaración responsable, y cuya obtención no es requisito previo para el inicio de la actividad. Asimismo, se reduce el régimen de intervención administrativa existente para la fijación de horarios especiales en establecimientos de hostelería situados en áreas de servicios de carreteras, aeropuertos, hospitales, lonjas, mercados centrales y puertos pesqueros. También, se menciona la eliminación del documento de titularidad, aforo y horario, emitido por las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, a instancia de parte. Se trata de medidas que, como indica el centro directivo más adelante, evitan y reducen cargas administrativas para la ciudadanía y el sector empresarial.

No obstante lo anterior, se ha de puntualizar que el proyecto de Decreto introduce otra serie de disposiciones que suponen una novedad, tal y como se reconoce en el propio



preámbulo de la norma. A título de ejemplo, puede citarse la autorización municipal previa para poder instalar terrazas o veladores en vías públicas y zonas de dominio o uso público, en establecimientos de hostelería, o de ocio y esparcimiento⁹.

En términos generales, se trata de preceptos que regulan expresamente el régimen de las terrazas y veladores en vía pública y en zonas de dominio o uso público, así como la instalación y uso de equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales y actuaciones en directo en establecimientos públicos, y que como tendremos ocasión de analizar más adelante pueden incrementar las cargas administrativas para los operadores económicos.

Con respecto al principio de eficiencia, el centro promotor de la norma sostiene que el proyecto normativo propuesto posee unos objetivos directos y que no va a suponer incremento ni modificación del gasto en ninguno de los Capítulos del presupuesto de la Junta de Andalucía.

Sobre el principio de transparencia, se especifica que se han cumplido los trámites establecidos en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

También se hace referencia al principio de seguridad jurídica, considerando que el proyecto normativo se encuadra en el ordenamiento jurídico de acuerdo con la Constitución Española y el artículo 72.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Asimismo, manifiesta en el citado Anexo II y en el preámbulo de la norma que se da cumplimiento a la Proposición no de Ley 10-15/PNLP-000054, por la que el Parlamento de Andalucía ha instado también al Consejo de Gobierno a que se revisen y se modifiquen el Nomenclátor y el Catálogo, y cuantas normas sean precisas, para permitir conciertos de pequeño formato o acústicos en establecimientos públicos, incluir establecimientos especiales de espectáculos públicos y actividades recreativas donde se realicen actividades excepcionales.

Por último, se afirma que la norma responde al principio de simplicidad, al integrar en un solo texto los aspectos básicos de esta actividad económica.

Todas estas argumentaciones, con más o menos detalle, tienen su oportuno reflejo en el preámbulo de la norma, lo cual ha de valorarse positivamente. A mayor abundamiento, la Consejería afirma hacia el final de la parte expositiva, que el proyecto normativo cumple los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015.

En cuanto a la posible incidencia de la norma sobre la competencia efectiva, el centro directivo reconoce que la regulación proyectada tiene efectos sobre la misma en el sentido de que limita el libre acceso de las empresas al mercado, ya que se supedita el inicio de la actividad a la obtención de una autorización previa o a la presentación de una declaración responsable, según los casos.

⁹ Actualmente, este tipo de autorización municipal previa solo se contempla en el Anexo I del Decreto 78/2002, de 26 de febrero, respecto a ciertos establecimientos de hostelería (restaurantes, autoservicios, cafetería y bares), y para poder prestar sus servicios en terrazas o zonas accesibles desde el interior del establecimiento, o en terrazas o zonas contiguas al establecimiento que sean accesibles desde su interior.



Y desde la óptica de la unidad de mercado, también considera que el proyecto en cuestión afecta al acceso de una actividad económica, por lo que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM. En tal sentido, reconoce nuevamente que la norma impone dos regímenes de intervención administrativa: la autorización y la declaración responsable.

Respecto a la autorización, invoca como razones imperiosas de interés general, que justifican su exigencia, el orden público, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, el patrimonio histórico-artístico o la utilización del dominio público. De igual modo, identifica como normas de rango legal de las que trae consecuencia, la propia Ley 13/1999, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Asimismo, en el preámbulo normativo se explica la elección de este instrumento frente a los de comunicación previa o libre acceso, por la exigencia de que los establecimientos acrediten el cumplimiento de ciertos requisitos, ya que se trata de establecimientos que pueden permanecer abiertos al público de manera permanente.

En cuanto a la utilización de la declaración responsable como mecanismo de intervención administrativa, en el Anexo II también se alude al orden público, la seguridad pública, la protección del medio ambiente y el entorno urbano, y la conservación del patrimonio histórico-artístico nacional. En el preámbulo de la norma se argumenta la elección de este medio para la apertura de establecimientos fijos que alberguen espectáculos y actividades recreativas permanentes y de temporada, frente a la comunicación previa o libre acceso, por la exigencia de que estos establecimientos de pública concurrencia han de acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada con base en una razón de interés general y que, además, habrá de concretarse claramente la finalidad que pretende conseguir (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Cabe tener en cuenta que el artículo 5 de la LGUM también regula la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica.

De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, la libre iniciativa económica solo se exceptionará justificadamente cuando concurra alguna "razón imperiosa de interés general" de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Es decir, la LGUM solo admite como tal, las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Por ello, en todo proceso normativo habría de darse respuesta a las preguntas de por qué es necesario aprobar la nueva norma y para qué; es decir, cuál es la base que fundamenta y legitima una determinada actuación normativa (pues no debe aprobarse ninguna norma que no resulte necesaria), y cuáles serían los objetivos y finalidades perseguidos. Pero también cabría valorar la conveniencia de intervenir y la oportunidad



de hacerlo. Además, este juicio estaría vinculado a la cuestión de la conveniencia de intervenir por una concreta vía normativa y no a través de otras intervenciones alternativas.

Sobre la base de lo anterior, ha de entenderse que cualquiera de las razones expuestas pueden ser válidamente invocadas por la Consejería de Justicia e Interior por encontrarse entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. De hecho, en el preámbulo de la norma, también se cita “la protección de las personas consumidoras”. Sin embargo, no se alude a la utilización del dominio público, ni el patrimonio histórico-artístico. Al respecto, debe recordarse que en la medida en que estas justifiquen la adopción de alguna de las medidas proyectadas en el Decreto, deberían hacerse constar en el preámbulo de la norma para justificar el principio de necesidad. Asimismo, y en aras del principio de seguridad jurídica y claridad de la norma, se deberá incluir la referencia normativa que da cobertura a las nuevas autorizaciones que se introducen.

En cuanto al impacto sobre las actividades económicas, el centro directivo declara que el presente proyecto normativo no reviste afectación sobre las actividades económicas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y los argumentos ofrecidos por la Consejería de Justicia e Interior, procedemos a continuación a entrar en el análisis concreto de aquellos contenidos reguladores previstos en la norma, relacionados con las cuestiones sobre las que ha de versar el presente Informe, considerando los criterios de evaluación establecidos en la Resolución del CDCA, previamente mencionada.

VI.III. Consideraciones previas sobre la regulación sectorial en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía

Como se ha señalado anteriormente en el apartado dedicado al marco normativo, la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, modificó ciertos aspectos de la Ley 13/1999. Como cuestión previa al análisis de la norma proyectada, interesa efectuar en este momento ciertas consideraciones sobre la nueva regulación de esta Ley, dada la trascendencia y efectos que la misma puede tener sobre el proyecto de Decreto que nos ocupa.

En primer lugar, debe saberse que el régimen de intervención para la celebración o práctica de espectáculos públicos y actividades recreativas se encuentra regulado en el artículo 2 de la precitada Ley¹⁰.

¹⁰ Dicho precepto se expresa en los siguientes términos:

“1. La celebración o práctica de cualquier espectáculo público o actividad recreativa no incluido en el apartado 4 del artículo anterior que se desarrolle dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluidas las zonas de dominio público, en establecimientos públicos fijos o no permanentes, estará sujeta a los medios de intervención por parte de la Administración competente previstas en esta Ley y en sus normas de desarrollo, sin perjuicio de los específicos que requiera el tipo de actuación.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del presente artículo, la modificación o alteración sustancial de las condiciones de seguridad exigibles, así como la modificación de las condiciones y requisitos necesarios para la celebración de espectáculos públicos y la práctica de actividades recreativas



Del mismo modo, el artículo 9 de la Ley 13/1999, se dedica a regular la "intervención administrativa de los establecimientos públicos"¹¹.

previstos en el siguiente apartado, estarán sujetos a los medios de intervención administrativa que en su caso correspondan.

3. Cuando se requiera autorización previa para la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas, esta deberá señalar, de forma explícita a sus titulares, el tiempo por el que se conceden los espectáculos públicos o actividades recreativas que mediante la misma se permite y el establecimiento público en que pueden ser celebrados o practicados, así como el aforo permitido en cada caso.

Cuando el medio de intervención administrativa sea la declaración responsable y la comunicación previa, el documento correspondiente también deberá recoger los datos citados en el párrafo anterior, y su presentación permitirá, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones públicas.

4. Las autorizaciones administrativas concedidas para la celebración de espectáculos o realización de actividades recreativas serán transmisibles, previa comunicación al órgano competente y siempre que se mantenga el cumplimiento de los demás requisitos exigibles. No obstante, cuando el medio de intervención administrativa sea la presentación de declaración responsable y comunicación previa, las mismas no podrán ser objeto de transmisión.

5. La autorización concedida para espectáculos o actividades recreativas a realizar en acto único se extinguirá automáticamente con la celebración del hecho o actividad autorizada en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

6. Los cambios de normativa, de innovaciones tecnológicas o de condiciones técnicas exigibles que en el futuro se pudieran producir y sean exigibles de acuerdo con la correspondiente norma de desarrollo podrán implicar la modificación y adaptación de los establecimientos públicos destinados a la celebración de espectáculos o actividades recreativas a las mismas, así como, en su caso, la pérdida de las condiciones requeridas para su funcionamiento.

7. Reglamentariamente, se establecerán los tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos cuyas celebraciones y aperturas podrán estar sujetas a la presentación de declaración responsable o comunicación previa como medios de intervención por parte de la Administración competente.

8. La celebración de espectáculos o el ejercicio de actividades recreativas sin haberse sometido a los medios de intervención de la Administración competente dará lugar a su inmediata suspensión, sin perjuicio de la imposición, en su caso, de las sanciones que fueran procedentes.

9. En todo caso, se entenderán desestimadas las solicitudes de autorización cuando hubiese transcurrido el plazo establecido reglamentariamente para resolver y no hubiese recaído resolución expresa del órgano.

¹¹ Ello, con el siguiente tenor literal:

"1. Los espectáculos públicos y las actividades recreativas solo podrán practicarse y celebrarse en los establecimientos públicos que, reuniendo los requisitos exigidos tanto en la presente norma legal como en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, se hayan sometido a los medios de intervención administrativa que correspondan.

2. Los establecimientos públicos en los que se practiquen o celebren espectáculos públicos o actividades recreativas deberán cumplir las condiciones y requisitos que se establezcan en la presente Ley y en las correspondientes disposiciones reglamentarias.

3. En los casos en que por modificación de la normativa aplicable a los establecimientos públicos sujetos al ámbito de aplicación de la presente Ley se establecieran condiciones técnicas de seguridad distintas a las vigentes en el momento en que el establecimiento se sometió a los medios de intervención administrativa pertinentes, deberá adecuarse a las mismas en los términos y plazos que a tal efecto se establezcan.

En el supuesto de que las innovaciones tecnológicas exigieran cambios en los establecimientos públicos, se actuará de acuerdo con lo previsto en este apartado.

4. En la autorización otorgada y en la declaración responsable o en la comunicación previa que se presente ante el órgano competente, según proceda, deberán constar los tipos de espectáculos o las actividades recreativas a la que se vayan a destinar, de acuerdo con las definiciones o modalidades contenidas en el catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de esta comunidad autónoma.

5. Igualmente, estarán sujetos a los medios de intervención administrativa que correspondan, conforme a lo dispuesto en los artículos 5 y 6, aquellos establecimientos públicos que se vayan a destinar ocasional o definitivamente a albergar otro espectáculo o actividad recreativa distintos al que desarrollan según su tipología.



Igualmente, fue objeto de modificación el artículo 5, relativo a las competencias de la Administración autonómica, entre las que merece destacar, la atribución prevista en el apartado primero, para “aprobar mediante Decreto el catálogo de espectáculos, actividades recreativas y tipos de establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, especificando las diferentes denominaciones y modalidades y los procedimientos de intervención administrativa que, en su caso, procedan de conformidad con la norma habilitante”.

Sobre este particular conviene recordar el modelo de buena regulación establecido en la LGUM. Más específicamente, el artículo 17 instrumentaliza el principio de necesidad y proporcionalidad en relación con los diferentes regímenes de intervención administrativa¹².

De conformidad con el referido precepto de la LGUM, la exigencia de una autorización para el inicio o desarrollo de una actividad económica debe venir impuesta en una Ley.

6. Reglamentariamente, se establecerán los tipos de establecimientos públicos cuyas aperturas podrán estar sujetas a la presentación de declaración responsable o comunicación previa como medio de intervención por parte de la Administración competente”.

¹² Reproducimos dicho precepto:

“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. Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

5. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo V de esta Ley”.



En este sentido, los artículos 2.7 y 9.6 de la Ley 13/1999 prevén la posibilidad de que se establezcan por vía reglamentaria, los tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, cuyas celebraciones y apertura, podrían estar sujetos a la presentación de una declaración responsable o una comunicación previa, como medios de intervención por parte de la Administración competente.

Asimismo, la redacción dada al artículo 5.1 de la Ley 13/1999, permite que los procedimientos de intervención aplicables a la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas o a la apertura de los establecimientos públicos se puedan determinar mediante la aprobación del Catálogo (por Decreto).

Conforme a la LGUM, habría que entender que los posibles regímenes de intervención administrativa a concretar por esta vía reglamentaria, se limitarían a una declaración responsable o una comunicación previa. En otras palabras, no se podrán introducir nuevas autorizaciones que no se encuentren previstas en la propia Ley 13/1999 o disposición con rango legal, salvo que la autorización venga exigida por una norma de la Unión Europea o por un Tratado Internacional, en cuyo caso, podrá estar prevista por una norma de rango inferior a la Ley.

Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley 13/1999, dispone que la celebración o práctica de cualquier espectáculo público o actividad recreativa que se desarrolle dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estará sujeta a los medios previstos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, sin perjuicio de los específicos que requiera el tipo de actuación. En este supuesto, parece que los mecanismos de intervención administrativa podrán establecerse por la autoridad competente, además de en el Catálogo, en las normas que se dicten en de desarrollo de la Ley 13/1999. A mayor abundamiento, la Ley deja abierta la posibilidad de que se establezcan medios de intervención específicos según el tipo de actuación. En cualquier caso, tal y como se ha indicado, los medios de intervención habrán de ajustarse a las exigencias contenidas en el artículo 17 de la LGUM.

Interesa destacar la utilización de expresiones genéricas como las referencias a los "medios de intervención administrativa" o "procedimientos de intervención administrativa", efectuadas a lo largo del articulado de la Ley 13/1999. Estos términos aglutinan a los tres posibles regímenes jurídicos que la Administración pública tiene a su alcance para controlar el inicio o desarrollo de una actividad económica (autorización, declaración responsable o comunicación administrativa), lo que no ayuda a la claridad ni a la comprensión de la norma por parte de personas destinatarias y empresas (pudiendo verse afectado el principio de seguridad jurídica).

Otro aspecto a tener en consideración, es el relativo a los efectos de la declaración responsable y las comunicaciones previas en la Ley 13/1999. El artículo 2.3 "in fine" de la Ley 13/1999, en su actual redacción dispone:

"...Cuando el medio de intervención administrativa sea la declaración responsable y la comunicación previa, el documento correspondiente también deberá recoger los datos citados en el párrafo anterior, y su presentación permitirá, con carácter



general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones públicas.”

Como se ha visto, los apartados segundo y tercero del artículo 17 de la LGUM, establecen los supuestos en los que las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación o una declaración responsable. La elección de cualquiera de esos regímenes de intervención exige, entre otros requisitos, que estén fundamentados por alguna razón imperiosa de interés general.

Sobre este particular, cabe recordar que las razones imperiosas de interés general, enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 son el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

La *Guía para la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado*¹³, establece que cuando se determine que existe una razón imperiosa de interés general que justifique la intervención de la Administración, las autoridades competentes elegirán entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la salvaguarda de dicho interés general. Se insta así una graduación en la intervención administrativa, entendiendo que la autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, y la comunicación el que menos.

Asimismo, en la citada Guía se explica que la declaración responsable y la comunicación constituyen regímenes de control *ex post*, por lo que, a diferencia de la autorización, en sendos casos, no existe un acto expreso o tácito de la autoridad competente que deba realizarse con carácter previo para el acceso a una actividad económica.

Por otro lado, y en relación con lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, dicha Guía conceptúa la declaración responsable como aquel documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente —que deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa— para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Asimismo, la comunicación aparece definida en el

¹³ Documento aprobado por el Consejo para la Unidad de Mercado en 2017, y disponible en el enlace siguiente: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/ficheros/GuiaLGUMweb1.pdf>.



artículo 69.2 de la Ley 39/2015 como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente determinados datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, argumentando su utilización cuando la Administración necesita conocer determinados datos.

Asimismo, el artículo 69.3 de la referida Ley dispone que tanto las declaraciones responsables como las comunicaciones, permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. Es decir, no se establece excepción alguna a los efectos de la presentación de tales documentos ante la Administración Pública.

Tras las observaciones efectuadas, habría que tener en cuenta que la interpretación que se haga del concepto de declaración responsable y comunicación previa, recogido en la Ley 13/1999, no debe posibilitar la limitación de los efectos de estos regímenes de intervención, bien por medio de la aportación de determinados documentos o retrasando el inicio de la actividad económica, a través del establecimiento de un plazo.

Por tanto, atendiendo a las mencionadas consideraciones, cuando se efectúe el desarrollo reglamentario de la mencionada Ley 13/1999, y en especial en el proyecto de Decreto que nos ocupa, dicha reglamentación debería llevarse a cabo en consonancia con lo dispuesto en la Ley 39/2015 y la LGUM.

VI.IV. Observaciones particulares sobre el proyecto normativo

Según el preámbulo normativo, el proyecto de Decreto contiene medidas que responden a la revisión de la regulación de los horarios de los establecimientos públicos en los que se han de desarrollar los espectáculos públicos y las actividades recreativas, para su adaptación a las normas que requieren la eliminación de trabas administrativas para la puesta en marcha de actividades económicas y el principio general de no sometimiento del ejercicio de actividades a la obtención de licencia u otros medios de control preventivo. A título de ejemplo, puede citarse la sustitución del documento de titularidad, aforo y horario emitido por las Delegaciones de Gobierno de la Junta de Andalucía a instancia de parte, por el DIM regulado, entre otros, en los artículos 8.3 y 17 del proyecto de Decreto.

Ha de manifestarse que la norma proyectada recurre en multitud de ocasiones a referencias genéricas tales como "medios de intervención administrativa" o "medios de intervención municipal", de igual modo que se hace en la Ley 13/1999. Por otra parte, se observa que, de entre los posibles medios de intervención administrativa al alcance de las administraciones públicas para el control del inicio y desarrollo de una actividad económica (autorización, declaración responsable y comunicación), el proyecto de Decreto objeto de Informe se limita a regular la autorización y la declaración responsable.



Los artículos 2 y 3 del proyecto de Decreto disponen, respectivamente, la nueva clasificación de las modalidades de espectáculos públicos y actividades recreativas (en función de su vigencia)¹⁴, así como los tipos de establecimientos públicos en los que podrán celebrarse dichas actividades económicas¹⁵.

Respecto a la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional o extraordinario, es necesario hacer la siguiente apreciación. El artículo 2 establece la autorización previa en los términos previstos en su normativa reglamentaria, sin embargo, para la celebración de los de carácter permanente o de temporada, así como de los catalogados como "singulares" o "excepcionales", el mencionado artículo 2 del proyecto normativo no dispone ningún régimen de intervención administrativa. Para todos estos últimos, sin embargo, el artículo 16 del proyecto normativo prevé una autorización autonómica previa a su celebración.

El contenido de las declaraciones responsables y de las autorizaciones se detalla en los artículos 7 y 8 del proyecto normativo, respectivamente.

En cuanto a los medios de intervención municipal para la apertura o instalación de los establecimientos públicos, en el siguiente cuadro se enumeran los contemplados en el artículo 6 del proyecto de Decreto y que, según consta en su primer apartado, lo son *"con independencia de las preceptivas licencias o autorizaciones previas urbanísticas o medioambientales correspondientes, y las autorizaciones autonómicas previas, que en su caso sean legalmente exigibles"*.

Establecimientos públicos		Régimen de intervención
Fijos (artículo 6.2)	Independientes	Declaración responsable al Ayuntamiento para su apertura si se dedican a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas de carácter permanente o de temporada.
	Agrupados	
Eventuales (artículo 6.3)		Autorización previa del Ayuntamiento para su instalación, sea cual sea el tipo de espectáculo público o actividad recreativa que se celebre en ellos.

¹⁴ En línea con el Decreto 78/2002, se disponen las siguientes modalidades de espectáculos públicos o actividades recreativas: permanentes, de temporada, ocasionales, extraordinarios, y excepcionales o singulares.

¹⁵ Los tipos de establecimientos públicos se clasifican principalmente en fijos (independientes o agrupados), eventuales, cerrados y cubiertos.



Además de los medios de intervención descritos hasta el momento, ha de señalarse que en el catálogo anexo al proyecto de norma también se alude a autorizaciones autonómicas o medios de intervención municipal.

IV.IV.1. Sobre los regímenes de intervención “ex novo” previstos en el proyecto normativo

El proyecto de Decreto introduce nuevos procedimientos de autorización que se explicitan en la tabla que se recoge a continuación y que afectarían al desarrollo de las actividades económicas que implican la instalación de veladores y terrazas, o equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales, así como actuaciones en directo en establecimientos públicos al aire libre o en vías públicas, regulados en los artículos 10, 11, 13, 14 y 15 del proyecto de Decreto.

Terrazas o veladores	En vía públicas, zonas de dominio o uso público y otros espacios al aire libre integrados en establecimientos de hostelería (artículo 10)	Autorización previa municipal
	En vía públicas, zonas de dominio o uso público en establecimientos de ocio y esparcimiento (artículo 11)	
Instalación de equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales en establecimientos públicos (artículo 13)		Medios de Intervención municipal.
Actuaciones en vivo o conciertos con música en directo en establecimientos públicos que se dedican a ello, así como en los establecimientos de hostelería (artículo 14) ¹⁶		Medios de Intervención municipal (se incluirá esa solicitud en la declaración responsable/o en autorización en función del medio que corresponda dependiendo del tipo de establecimiento y del tipo de evento).

¹⁶ El apartado 2 del artículo 14 del proyecto normativo dispone que “Los establecimientos de hostelería fijos, cerrados y cubiertos, podrán ofrecer en su interior, como complemento al desarrollo de su actividad, actuaciones en directo de pequeño formato para la amenización de las personas usuarias, en los términos previstos en el apartado anterior y en las correspondientes ordenanzas y disposiciones municipales.”



Instalación de equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales y actuaciones en directo al aire libre o en vías públicas (artículo 15)

Autorización previa municipal.

Según manifiesta el órgano tramitador de la norma en el Anexo II que acompaña al proyecto de Decreto, estas autorizaciones estarían justificadas por la preservación del orden público, la seguridad pública y la protección del medio ambiente. Sin embargo, cabría plantearse, por un lado, si en el marco sectorial de aplicación no existirían ya determinados procedimientos de autorización municipal vinculados a la concesión de dominio público que estarían salvaguardando los objetivos de orden público y seguridad pública.

Por otro lado, habría que recordar que la propia normativa medioambiental establece los requisitos técnicos en materia de contaminación acústica para poder disponer de música en los locales al público. De esta forma, dicho objetivo de interés general invocado, en este caso, la protección del medio ambiente, ya se estaría garantizando a través de la referida normativa sectorial en materia de contaminación acústica, a través de unos mecanismos menos lesivos que la implantación de una nueva autorización al respecto.

En este sentido, y al objeto de evitar una duplicidad de procedimientos, el centro proponente de la norma tendría que identificar la fundamentación legal que permitiría la implantación de estos nuevos procedimientos de autorización adicionales y las razones de interés general diferentes a las ya tuteladas, que obligan al establecimiento de los mismos que, en los términos expuestos, suponen una carga adicional para los operadores económicos.

Ha de subrayarse que, según el artículo 17.4 de la LGUM, *“las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”*.

Como se ha indicado anteriormente, la citada Guía de unidad de mercado establece que cuando se determine que existe una razón imperiosa de interés general que justifique la intervención, las autoridades competentes elegirán entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la salvaguarda de dicho interés general.

Junto a este precepto, ha de considerarse el artículo 7 de la LGUM, relativo al principio de simplificación de cargas, en virtud del cual *“la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica*



mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

Así, desde la óptica de la unidad de mercado, solo cabe reiterar que la introducción de estos nuevos procedimientos de autorización deberán ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17.1.b) de la LGUM). De este modo, el centro directivo deberá concretar la norma con rango de Ley que permitiría la implantación de estas autorizaciones y motivar de forma suficiente su necesidad y proporcionalidad, debiendo también descartarse que no existen otros mecanismos en funcionamiento que garanticen la salvaguarda del interés público que se pretende proteger con la regulación proyectada, todo ello considerando que tiene que encontrar acomodo con la norma sectorial medioambiental.

A mayor abundamiento, es preciso recordar a ese centro directivo, el compromiso adquirido por la Junta de Andalucía en relación con la tramitación del expediente¹⁷ “Hostelería. Bares y Pubs” en el marco de los procedimientos de información del artículo 28 de la LGUM, y que versaba sobre la regulación en materia de contaminación acústica en bares y pubs. El citado compromiso exige que se eliminen cargas innecesarias y se coordine la intervención entre los órganos intervinientes competentes, por un lado, en materia de espectáculos públicos y, por otro lado, en materia de protección del medio ambiente.

IV.IV.2. Sobre la denominación de los establecimientos públicos eventuales en relación con su clasificación en la Ley 13/1999, como establecimientos no permanentes

Por otro lado, ha de analizarse el supuesto establecido en el artículo 6.3 del proyecto de Decreto relativo a la autorización municipal previa exigida para la instalación de establecimientos públicos eventuales.

Sobre dicha autorización merece indicarse que en la redacción vigente de la Ley 13/1999 no se recoge el término de “eventuales” a la hora de clasificar los diferentes tipos de establecimientos públicos, sino que se refiere en su artículo 2.1 únicamente a establecimientos públicos fijos y no permanentes.

No obstante lo anterior, habría que tener en cuenta que en el proyecto de Decreto se incluye una definición de los establecimientos públicos eventuales que podría ser análoga a las previsiones sobre establecimientos públicos no permanentes contempladas en los artículos 6.2. y 10.2 de la Ley 13/1999, refiriéndose en ambas normas a aquellos establecimientos que se encuentran conformados por estructuras desmontables o portátiles.

¹⁷ 28.54 HOSTELERÍA. Bares y pubs con música



A la vista de lo anterior, y dado que dichos establecimientos públicos "eventuales" no se encuentran recogidos de manera expresa en la Ley 13/1999, sería aconsejable que el centro directivo procediese a la revisión de la terminología utilizada en relación con este tipo de establecimientos públicos, al objeto de que la autorización prevista para este tipo de establecimientos cuente con el encaje legal oportuno. Con ello, además, se evitarían dificultades en la comprensión e interpretación normativa y se conseguiría una mayor seguridad jurídica para los operadores económicos.

IV.IV.3. Respecto al contenido de la declaración responsable y sus efectos

El artículo 9 del proyecto normativo regula los establecimientos dedicados al desarrollo de más de un tipo de espectáculo público o actividad recreativa. Para ello, exige que las distintas actividades económicas que se desarrollen en el mismo establecimiento público habrán de ser compatibles entre sí, y que dicha circunstancia habrá de constar en la autorización municipal o en la declaración responsable ante el municipio, previa a su apertura, así como en el DIM, de acuerdo con las denominaciones y definiciones que correspondan a cada espectáculo, actividad y establecimiento, recogidas en el Catálogo.

El apartado segundo de este artículo continúa regulando los términos que deberán expresarse en la autorización o en la declaración responsable en los supuestos en los que el establecimiento cuente con varios espacios de usos diferenciados entre sí, destinados a tales fines. Y dispone, que *"A tales efectos, tanto en la memoria como en la descripción y planos del proyecto que sirvan de base y formen parte del expediente municipal de apertura del establecimiento público, deberá recogerse de forma clara y diferenciada el tratamiento y soluciones arquitectónicas aplicables a cada una de las zonas del edificio destinadas a los diferentes espectáculos o actividades recreativas que se pretendan celebrar o desarrollar"*.

El artículo mencionado no discrimina respecto al contenido del expediente municipal de apertura de los establecimientos públicos sometidos a uno u otro régimen de intervención administrativa. Es decir, la autorización municipal o la declaración responsable ante el municipio. Esta circunstancia no favorece el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, y genera también falta de transparencia y claridad para los operadores económicos a la hora de iniciar los distintos procedimientos frente a la autoridad municipal. Además, parece entrar en contradicción con el régimen jurídico contemplado en la legislación administrativa general, en cuanto al concepto y efectos de las declaraciones responsables, en el sentido de que la Administración Local exija para la tramitación de la declaración responsable la obligatoriedad de disponer de dichos documentos.

A este respecto, merece recordar que el artículo 69.1 de la Ley 39/2015 conceptúa la declaración responsable como aquel documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente —que deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa—



para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Por su parte, el artículo 69.4 de la Ley 39/2015 dispone: *“La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar”*.

A este respecto, sería de interés que ese centro directivo clarificara que la aportación de la memoria, descripción y planos del proyecto solo resultaría exigible en los procedimientos de autorización previstos, mientras que para los establecimientos cuyo mecanismo de intervención municipal sea la declaración responsable tendrían que contar con estos documentos en su poder pero no sería necesario aportarlos en el momento de presentación de la mencionada declaración responsable.

Finalmente, la redacción del artículo 8.2 del proyecto de Decreto, también puede contribuir a una interpretación errónea o confusa respecto a los efectos que según la legislación básica estatal se debe otorgar a la declaración responsable, al disponer que la presentación de la declaración responsable permitirá la apertura del establecimiento público, en los “términos previstos en las correspondientes ordenanzas municipales”. Esta redacción otorga un margen excesivo de discrecionalidad en el ámbito local que pudiera traducirse en la aprobación de diferentes regímenes de intervención que en la práctica supusieran un trato discriminatorio entre los operadores económicos.

En este sentido, y al objeto de garantizar la adecuada seguridad jurídica, y evitar la posible existencia de prácticas administrativas que supusieran un trato discriminatorio entre los operadores económicos, se aconseja la revisión de los artículos 8 y 9 del proyecto normativo a los efectos de adecuar la reglamentación de la declaración responsable al modelo regulado en la Ley 39/2015.

IV.IV.4. Respecto al régimen de intervención de los establecimientos públicos por inactividad o cierre

En conexión con la regulación prevista en el artículo 10.4 de la ley 13/1999¹⁸, el artículo 6.4 del proyecto de Decreto dispone:

¹⁸ Este artículo de la Ley 13/1999, dispone textualmente: *“La inactividad o cierre, por cualquier causa, de un establecimiento público durante más de seis meses determinará que el mismo se vuelva a someter a los medios de intervención administrativa que en su caso correspondan.”*



"La inactividad o cierre por cualquier causa, de un establecimiento público durante más de seis meses, determinará que el mismo se vuelva a someter a los medios de intervención administrativa que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, según el tipo de establecimiento y la vigencia del espectáculo o actividad recreativa que se pretenda desarrollar".

Prima facie, parecería que esta medida cuenta con el oportuno respaldo legal, en el sentido de someter a cierto control el cierre, durante más de seis meses, de los establecimientos públicos en los que se desarrolla algún espectáculo público o actividad recreativa. Sin embargo, pudiera ser que el desarrollo reglamentario de esta medida, en los concretos términos del artículo 6.4 implique, en la práctica, la imposición de regímenes de intervención excesivos o desproporcionados para los operadores económicos, singularmente, en aquellos supuestos en los que la actividad que se pretende desarrollar coincide con aquella por la que, en su día, se solicitó y obtuvo la autorización de apertura o instalación.

Exigir a los administrados la tramitación de un nuevo procedimiento de autorización con la misma finalidad y sobre el mismo objeto, con la consecuente imposición de cargas que ello implica, pudiera resultar desproporcionado, dado que ya existe en manos de la Administración Pública un expediente relativo a la apertura inicial del establecimiento en cuestión.

A mayor abundamiento, el órgano proponente de la norma debería plantearse si el objetivo perseguido podría alcanzarse igualmente eligiendo algún otro régimen de intervención menos distorsionador de la competencia, como pueda ser la presentación de una declaración responsable o una comunicación previa de reapertura del establecimiento.

En consecuencia, se aconseja la revisión del artículo 6.4, en aras de la simplificación administrativa de los procedimientos, evitando la imposición a los operadores económicos de aquellas cargas que resulten innecesarias y desproporcionadas en relación con la finalidad que persigue la norma.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente



DICTAMEN

PRIMERO.- En la documentación remitida por el centro directivo, este invoca como razones imperiosas de interés general, que justifican la exigencia de intervención, el orden público, la seguridad pública, la protección del medio ambiente, el patrimonio histórico-artístico o la utilización del dominio público, identificando la Ley 13/1999, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, como las normas de rango legal de las que trae consecuencia. Sin embargo, en el Preámbulo del proyecto normativo no aparecen contempladas entre las razones expresadas ni la utilización del dominio público, ni el patrimonio histórico-artístico. En la medida en que estas justifiquen la adopción de alguna de las medidas proyectadas en el Decreto, deberían hacerse constar en dicho Preámbulo, al objeto de justificar el principio de necesidad, debiéndose incluir igualmente la referencia normativa que da cobertura a las nuevas autorizaciones que se introducen, en aras del principio de seguridad jurídica y claridad de la norma.

SEGUNDO.- El centro directivo ha de tener en cuenta que los medios de intervención habrán de ajustarse a las exigencias contempladas en el artículo 17 de la LGUM. En especial, habrá de tenerse en cuenta que no se podrán introducir nuevas autorizaciones que no se encuentren previstas en la propia Ley 13/1999 o disposición con rango legal, salvo que la autorización venga exigida por una norma de la Unión Europea o por un Tratado Internacional, en cuyo caso, podrá estar prevista por una norma de rango inferior a la Ley.

TERCERO.- Por razones de seguridad jurídica, tanto en el desarrollo reglamentario de la Ley 13/1999, y especialmente en lo dispuesto en el proyecto normativo, teniendo en consideración las observaciones efectuadas en el cuerpo de este Informe, debe de tenerse en cuenta que la interpretación que se haga de los conceptos de declaración responsable y comunicación previa recogidos en la Ley 13/1999, no debe posibilitar la limitación de los efectos de estos regímenes de intervención, bien por medio de la aportación de determinados documentos o retrasando el inicio de la actividad económica, a través del establecimiento de un plazo. Dicha reglamentación debe llevarse a cabo en plena consonancia con los conceptos definidos en la Ley 39/2015 y en la LGUM.

CUARTO.- El artículo 2 del proyecto de Decreto regula las modalidades de espectáculos públicos y actividades recreativas, disponiendo la autorización previa en los términos previstos en su normativa reglamentaria para los que tengan la consideración de ocasionales y extraordinarios; sin embargo, para la celebración de los de carácter permanente o de temporada, así como de los catalogados como "singulares" o "excepcionales", el mencionado artículo 2 del proyecto normativo no dispone ningún régimen de intervención administrativa. Esto último entraría en contradicción con lo dispuesto en el artículo 16 del proyecto normativo, que prevé una autorización autonómica previa a su celebración, por lo que sería recomendable la



revisión del texto para una mayor claridad y coherencia en la redacción del texto normativo.

QUINTO.- Los nuevos procedimientos de autorización introducidos en el proyecto de Decreto que afectarían al desarrollo de las actividades económicas que implican la instalación de veladores y terrazas, o equipos de reproducción o amplificación sonora o audiovisuales, así como a las actuaciones en directo en establecimientos públicos al aire libre o en vías públicas, regulados en los artículos 10, 11, 13, 14 y 15 del proyecto de Decreto, según manifiesta el órgano tramitador tendrían su fundamentación en el orden público, la seguridad pública y la protección del medio ambiente.

Al objeto de evitar la duplicidad de procedimientos y minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos (artículos 7 y 17.4 de la LGUM), el órgano tramitador debería plantearse si en el marco sectorial de aplicación no existirían ya determinados procedimientos de autorización municipal vinculados a la concesión de dominio público que estarían salvaguardando los mismos objetivos de orden público y seguridad pública. Asimismo, la propia normativa medioambiental establece los requisitos técnicos en materia de contaminación acústica para poder disponer de música en los locales, por lo que el interés general invocado, en este caso, la protección del medio ambiente, podría estar ya garantizado a través de la normativa sectorial en materia de contaminación acústica.

En consecuencia, el centro proponente, sometiendo el texto propuesto a un juicio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17.1.b) de la LGUM), tendría que identificar la norma con rango de Ley que permitiría la implantación de estos nuevos procedimientos de autorización adicionales y las razones de interés general, diferentes a las ya tuteladas, que obligan al establecimiento de los mismos que, en los términos expuestos, suponen una carga adicional a los operadores económicos.

Adicionalmente, se hace necesario recordar el compromiso adquirido por la Junta de Andalucía en relación con la tramitación del expediente "28.54 HOSTELERÍA. Bares y pubs con música", en el marco de los procedimientos de información del artículo 28 de la LGUM, y que versaba sobre la regulación en materia de contaminación acústica en bares y pubs. El citado compromiso exige que se eliminen cargas innecesarias y se coordine la intervención entre los órganos intervinientes competentes, por un lado, en materia de espectáculos públicos y, por otro lado, en materia de protección del medio ambiente.

SEXTO.- En relación a la denominación de los establecimientos públicos eventuales en relación con su clasificación en la Ley 13/1999, habrá de tenerse en cuenta que en el proyecto de Decreto se incluye una definición de los establecimientos públicos "eventuales" que podría ser análoga a las previsiones sobre establecimientos públicos "no permanentes" contempladas en los artículos 6.2. y 10.2 de la Ley 13/1999.

Dado que dichos establecimientos públicos, denominados "eventuales", no se encuentran recogidos de manera expresa en la Ley 13/1999, sería aconsejable que el centro directivo procediese a la revisión de la terminología utilizada en relación con este



tipo de establecimientos públicos, al objeto de que la autorización prevista para este tipo de establecimientos cuente con el respaldo legal oportuno. Con ello, además, se evitarían dificultades en la comprensión e interpretación normativa y se conseguiría una mayor seguridad jurídica para los operadores económicos.

SÉPTIMO.- Respecto al contenido de la declaración responsable y sus efectos, el artículo 9 del proyecto normativo regula los establecimientos dedicados al desarrollo de más de un tipo de espectáculo público o actividad recreativa, exigiendo que las distintas actividades económicas que se desarrollen en el mismo establecimiento público habrán de ser compatibles entre sí, y que dicha circunstancia habrá de constar en la autorización municipal o en la declaración responsable ante el municipio previa a su apertura, así como en el Documento Informativo Municipal.

Sin embargo, el apartado segundo de este artículo no discrimina respecto al contenido del expediente municipal de apertura de los establecimientos públicos sometidos a uno u otro régimen de intervención administrativa. Es decir, la autorización municipal o la declaración responsable ante el municipio.

Ello podría ser, además, contradictorio con el régimen jurídico contemplado en la legislación administrativa general, en cuanto al concepto y efectos de las declaraciones responsables (artículo 69 apartados 1 y 4 de la Ley 39/2015), en el sentido de que la Administración Local exija para la tramitación de la declaración responsable la obligatoriedad de disponer de determinados documentos.

Al objeto de conseguir una mayor seguridad jurídica, transparencia y claridad para los operadores económicos a la hora de iniciar los distintos procedimientos frente a la autoridad municipal, sería de interés que se clarificara que la aportación de la memoria, descripción y planos del proyecto solo resultaría exigible en los procedimientos de autorización previstos.

OCTAVO.- La redacción del artículo 8.2 del proyecto de Decreto, al disponer que la presentación de la declaración responsable permitirá la apertura del establecimiento público, en los "términos previstos en las correspondientes ordenanzas municipales", puede contribuir a una interpretación errónea o confusa respecto a los efectos que según la legislación básica estatal se debe otorgar a la declaración responsable.

Al objeto de garantizar la adecuada seguridad jurídica, evitar la posible existencia de prácticas administrativas que supusieran un trato discriminatorio entre los operadores económicos, se aconseja la revisión de los artículos 8 y 9 del proyecto normativo a los efectos de adecuar la reglamentación de la declaración responsable al modelo regulado en la Ley 39/2015.

NOVENO.- En lo que concierne al régimen de intervención de los establecimientos públicos por inactividad o cierre, previsto ya en el artículo 10.4 de la ley 13/1999, y en relación a los concretos términos utilizados para su desarrollo por el artículo 6.4 del proyecto de Decreto sometido a Informe, pudiera ser que el desarrollo reglamentario de esta medida implique, en la práctica, la imposición de regímenes de intervención



excesivos o desproporcionados para los operadores económicos, singularmente, en aquellos supuestos en los que la actividad que se pretende desarrollar coincide con aquella por la que, en su día, se solicitó y obtuvo la autorización de apertura o instalación. Así, exigir a los administrados la tramitación de un nuevo procedimiento de autorización con la misma finalidad y sobre el mismo objeto, con la consecuente imposición de cargas que ello implica, pudiera resultar desproporcionado, dado que ya existe en manos de la Administración Pública un expediente relativo a la apertura inicial del establecimiento en cuestión.

En consecuencia, en aras de la simplificación administrativa de los procedimientos, evitando la imposición de cargas a los operadores económicos, que pudieran resultar innecesarias y desproporcionadas en relación con la finalidad perseguida por la norma, el órgano tramitador debería plantearse si el objetivo perseguido podría alcanzarse igualmente eligiendo algún otro régimen de intervención, como pueda ser la presentación de una declaración responsable o una comunicación previa de reapertura del establecimiento.

DÉCIMO.- En relación a la Disposición derogatoria única, se recoge como objeto de derogación normativa el Decreto 244/1988, de 28 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Parques Acuáticos al aire libre de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta norma regula, entre otros aspectos, las condiciones generales de estos parques, y de las instalaciones acuáticas; las actividades acuáticas y el catálogo de actividades; las condiciones higiénico-sanitarias de los parques; o el concepto de la empresa del parque acuático al aire libre, y el régimen de licencias para la construcción, y posterior apertura del parque.

La documentación aportada por el órgano tramitador no arroja información alguna en relación con la derogación del mencionado Decreto, apreciándose que en el preámbulo de la norma proyectada tampoco se hace mención alguna a tal derogación, más allá de la mención de la Disposición derogatoria incluida en el texto. Dado el carácter del mencionado Decreto, se considera necesario que dicha medida estuviera explicitada en el preámbulo del proyecto de Decreto objeto de informe, de forma que se contribuyera a dar en mayor medida cumplimiento a los principios de eficiencia, claridad y seguridad jurídica en la norma proyectada.

