



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

RECIBO	14 MAYO 2018	Registro General	201844500007138
--------	--------------	------------------	-----------------

Fecha: 11 de mayo de 2018
Ref.: CDCA/SC/Informe N 5/2018
Asunto: Informe sobre Proyecto Normativo

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

JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	4
11 MAYO 2018	
REGISTRO GENERAL	894
SEVILLA	

Adjunto se remite el Informe N 5/2018, sobre el **“PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA ADMISIÓN DE LAS PERSONAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, APROBADO POR EL DECRETO 10/2003, DE 28 DE ENERO”**, emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en la sesión celebrada en el día 11 de mayo de 2018.



INFORME N 5/2018, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA ADMISIÓN DE PERSONAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, APROBADO POR EL DECRETO 10/2003, DE 28 DE ENERO

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 11 de mayo de 2018, con la composición expresada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 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, letra 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 modifica el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Decreto 10/2003, de 28 de enero.

El citado oficio se acompañaba del texto normativo de referencia, así como de una memoria justificativa de la necesidad y oportunidad, y del Anexo I establecido en 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 remitió un oficio a la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior en el que se solicitaba la cumplimentación y remisión del Anexo II de la citada Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

3. Con fecha de 26 de febrero de 2018, tuvo entrada en el Registro de la ADCA el Anexo II, acompañado nuevamente de la Memoria justificativa, así como de un Informe de valoración de cargas administrativas del proyecto normativo en cuestión.
4. Con fecha de 13 de abril de 2018, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia, a través de la Directora Gerente 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 texto normativo sometido a informe tiene como objeto la modificación parcial del Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, con un triple objetivo: simplificar la intervención de la administración en la regulación de las condiciones específicas de admisión de las personas a los establecimientos públicos y en la reventa de entradas y localidades; clarificar el marco de acceso y permanencia en establecimientos públicos en los que se desarrollan espectáculos y actividades recreativas destinadas a menores de tres años; y posibilitar el acceso de menores de dieciséis años a actividades culturales que se desarrollan en establecimientos públicos en los que actualmente tienen vetada la entrada.

La propuesta normativa exige la presentación de una declaración responsable para poder establecer las condiciones de admisión de las personas, así como para proceder

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.

a la reventa de entradas y localidades. Asimismo, introduce la exigencia de la constante presencia de un adulto responsable durante la estancia del menor en el establecimiento, que no sea personal del propio centro, y por último, posibilita que las personas organizadoras de espectáculos y actividades recreativas puedan condicionar el acceso de menores de dieciséis años a los establecimientos públicos, a que vayan acompañados de un adulto, así como permitir puntualmente el acceso a menores de dieciocho o de dieciséis años en establecimientos de hostelería y esparcimiento en los que habitualmente están prohibidas su entrada y permanencia, cuando en los mismos se celebren conciertos de música o actuaciones en directo, siempre que esté debidamente publicitado por el organizador y comunicado al municipio.

Para introducir estas modificaciones, el artículo único del proyecto de Decreto da una nueva redacción a los siguientes preceptos del Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas:

Artículo 3. Menores de edad.

Artículo 4. Derecho de Admisión.

Artículo 8. Régimen para el establecimiento de condiciones específicas de admisión.

Artículo 9. Publicidad.

Artículo 21. Venta comisionada o reventa de entradas o localidades.

Artículo 25. Graduación de la sanción y medidas provisionales.

Y para dotar al texto de la coherencia necesaria, también se modifican parcialmente párrafos de otros tantos artículos del Reglamento.

Finalmente, el proyecto de Decreto contiene una Disposición transitoria relativa a la publicación de los modelos oficiales de declaraciones responsables para el establecimiento de condiciones de admisión y la venta comisionada o reventa de entradas y localidades, y dos Disposiciones finales relativas al desarrollo normativo y a la entrada en vigor de la norma, respectivamente.

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.

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 empresas.

A nivel reglamentario, ha de hacerse mención, por un lado, 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 y, por otro, al 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. El segundo de ellos fue aprobado sobre la base de lo dispuesto en el artículo 5.5 de la Ley 13/1999, que otorgaba a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia para establecer los requisitos y condiciones reglamentarias de admisión de las personas en los establecimientos públicos. Precisamente, mediante el presente proyecto normativo se pretende la modificación parcial del mencionado Reglamento con el triple objetivo descrito en el apartado anterior.

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 objetivo del proyecto de Decreto sometido a Informe es la regulación de determinadas condiciones de admisión en los establecimientos públicos, así como el régimen aplicable, con carácter general, a la publicidad de los mismos, la venta comisionada o la reventa de entradas o localidades de los establecimientos dedicados a la celebración de espectáculos públicos o al desarrollo de actividades recreativas.

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 2017², y dentro de este ámbito **1.506.870 miles de euros** corresponden a “Actividades artísticas, recreativas y otros servicios”³ lo que representa el 3,7% del PIB generado en la región para dicho trimestre.

² A precios corrientes, corregida de estacionalidad y efecto calendario.

³ En realidad se refieren a “Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento; reparación de artículos de uso doméstico y otros servicios”.

El número de empresas radicadas en Andalucía en esta rama de actividad⁴, según los datos procedentes del Directorio Central de Empresas del INE en 2017, ascendía a un total de **12.553** y suponen el 2,5% del conjunto de empresas activas en la Comunidad Autónoma. Por su parte, en España alcanza las **90.852** (representa el 2,8% del total). Cabe destacar, por tanto, que el 13,8% del total de empresas en España cuyo objeto social se identifica con estas actividades tiene su ubicación en Andalucía.

En Andalucía, las actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento aglutinan prácticamente a la mitad del total de empresas dedicadas a estas actividades. Destacan dentro de ellas, con un desglose más detallado, las correspondientes a actividades deportivas cuyo número se acerca a las cuatro mil (en 2017 ascendían a 3.964) y cuya evolución es creciente.

Más en detalle, se puede observar en el siguiente cuadro:

	España		Andalucía	
	2017	2016	2017	2016
Actividades de creación, artísticas y espectáculos	33.623	30.885	3.579	3.309
Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	4.625	5.589	521	544
Actividades de juegos de azar y apuestas	12.841	13.480	2.230	2.293
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	39.763	38.261	6.223	6.128
Subtotal empresas en estas actividades	90.852	88.215	12.553	12.274
TOTAL EMPRESAS ACTIVAS	3.282.346	3.236.582	501.745	489.347

Fuente. Directorio Central de Empresas (DIRCE).

Nota: Numero de empresas activas a 1 de enero de cada año.

Otra de las características destacables del sector es el alto grado de atomización y escaso tamaño de las empresas que operan en el mismo. Así, prácticamente la mitad de las empresas (49,8%) no cuenta con ningún asalariado, y solo existen dos con un tamaño superior a 500 trabajadores, lo que da idea de la reducida dimensión empresarial del sector.

Complementando lo anterior, se puede comprobar en el cuadro siguiente que, a medida

⁴ Hay que tener en cuenta que las actividades que más se aproximan a las que representa el proyecto normativo, serían las recogidas en la Sección R del CNAE-09, "Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento", y, dentro de ella, las desglosadas bajo 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.

que aumenta el número de trabajadores, el número de empresas disminuye, existiendo tan solo 106 sociedades (apenas el 0,8% del total) con más de 50 trabajadores.

	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	De 100 a 199	De 200 a 499	De 500 o más
Actividades de creación, artísticas y espectáculos	3.579	2.617	565	188	94	62	26	9	11	7	0
Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	521	244	148	59	28	25	13	0	3	1	0
Actividades de juegos de azar y apuestas	2.230	905	989	197	60	48	18	7	6	0	0
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	6.223	2.488	1.918	869	431	331	124	26	22	12	2
TOTAL	12.553	6.254	3.620	1.313	613	466	181	42	42	20	2

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 apuntes 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, diferenciado entre el conjunto nacional y

Andalucía, así como su distribución porcentual.

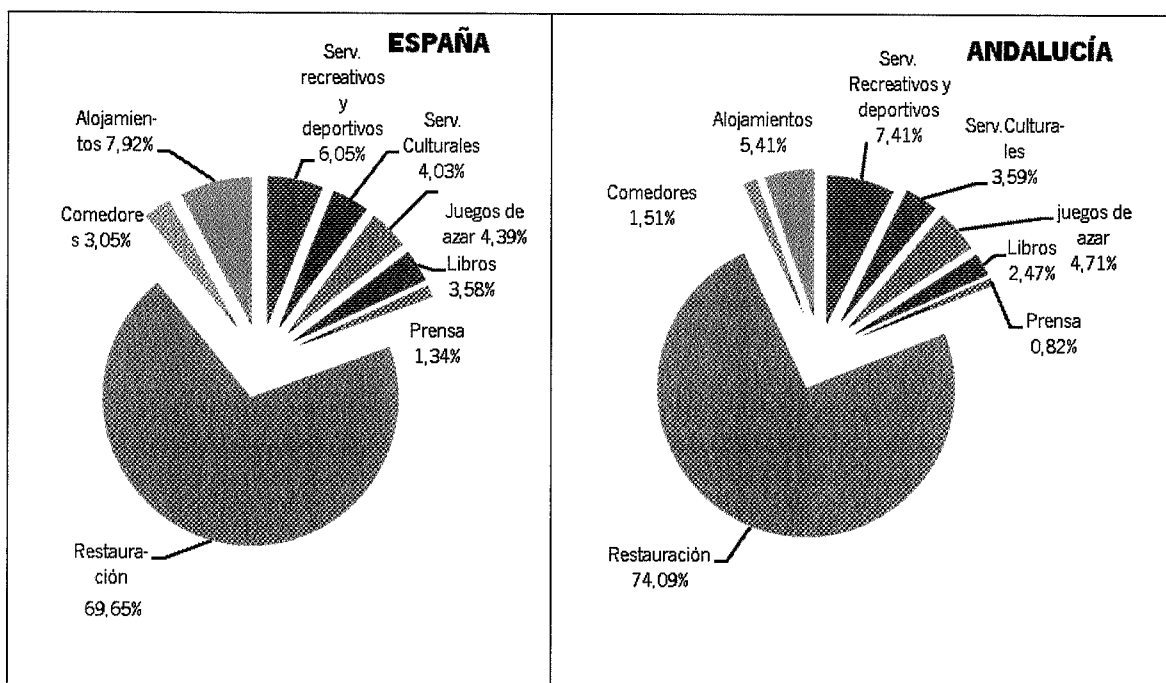
	GASTO TOTAL		GASTO MEDIO POR HOGAR		GASTO MEDIO POR PERSONA	
	ESPAÑA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA
Servicios recreativos y deportivos	3.845.305,95	732.372,85	208,49	228,81	83,63	87,76
Servicios culturales ⁽¹⁾	2.562.711,35	354.425,56	138,95	110,73	55,74	42,47
Juegos de azar	2.789.614,63	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.

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, este Consejo 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 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 aquí que el artículo 130 de dicha norma, 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, 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 Justicia e Interior afirma en el Anexo I de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA), que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de una actividad económica, un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Entre los objetivos perseguidos por la norma, tanto en el preámbulo de la norma como en la cumplimentación del Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016 del CDCA, se señala que el proyecto normativo trata de simplificar la intervención administrativa en la regulación de las condiciones de admisión, así como de clarificar el acceso y permanencia de los menores de tres años en los establecimientos públicos en los que se desarrollen espectáculos públicos o actividades recreativas. También persigue posibilitar el acceso de menores de dieciséis a determinadas actividades culturales, cuando las mismas se celebren en establecimientos públicos en los que tienen actualmente vetada la entrada.

Como cuestión previa se puede considerar que, desde la óptica de los criterios básicos de la política de mejora de la regulación, que deben presidir la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, el centro directivo fundamenta y justifica en el preámbulo de la norma el cumplimiento de los principios de buena regulación citados en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, dando así debido cumplimiento a esta Ley.

En tal sentido, la Consejería de Justicia e Interior invoca, entre las razones imperiosas de interés general que justificarían la modificación reglamentaria, la protección de los consumidores y usuarios, así como la protección de la infancia. Sobre este particular, ha de indicarse que dicha fundamentación tiene cabida entre las razones imperiosas de interés general enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, que recordemos 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. Con base en la salvaguarda de esa concreta razón de interés general, habrá de evaluarse si las medidas dispuestas en el proyecto normativo se ajustan a los principios de la buena regulación.

En lo que hace al principio de proporcionalidad, la mencionada Consejería señala que la norma es proporcionada, por cuanto es el instrumento más idóneo para la consecución de los objetivos de interés general que se persiguen. Como mecanismos de intervención, la modificación del reglamento plantea la sustitución de la aprobación previa de las condiciones de admisión y la autorización para la venta comisionada o reventa de entradas, por la presentación de una declaración responsable. Asimismo, establece nuevas condiciones de acceso y permanencia para los menores de tres años y para los menores de dieciséis.

Por último, con respecto a la seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, el centro promotor de la norma sostiene que el proyecto normativo es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y europeo; que se ha dado cumplimiento a la Disposición

final primera de la Ley 13/1999 respecto a la creación y participación de los grupos de trabajo conformados por agentes sociales y organizaciones ciudadanas, incluyendo a los municipios andaluces; y que se ha otorgado participación a la ciudadanía en el proceso de elaboración normativa.

En relación con la posible incidencia de la norma sobre la competencia efectiva, cabe considerar que la regulación proyectada sí tiene efectos sobre esta, tal y como se indica en lo contestado en el Anexo II, en el sentido de que el proyecto limita la posibilidad de algunas empresas para prestar el servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial, ya que la pretendida modificación reglamentaria sometida al parecer de este Consejo supedita el desarrollo de una actividad a la presentación de una declaración responsable (el establecimiento de las condiciones de admisión a los establecimientos y la venta comisionada o reventa de entradas o localidades). Por otra parte, también se reconoce que la norma restringe la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado porque, por una parte, introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, fijando un límite máximo al precio de la reventa de entradas; y por otra, plantea restricciones a la publicidad y a la comercialización de determinados bienes y servicios, estableciendo un número máximo de entradas que pueden ser objeto de venta comisionada o reventa, y prohibiendo el desarrollo de esta actividad en la vía pública o establecimientos eventuales. En definitiva, todas las limitaciones a la competencia identificadas por el órgano tramitador de la norma en el Anexo II, se circunscriben a las medidas que se adoptan en el ámbito de los artículos 8 y 21 del Reglamento de admisión.

En cuanto a los efectos sobre la unidad de mercado, el centro directivo considera en el Anexo II que el proyecto en cuestión afecta al acceso y ejercicio de una actividad económica, por lo que entraría dentro del ámbito de aplicación de la LGUM; reitera la exigencia de una declaración responsable para el establecimiento de las condiciones de admisión a los establecimientos y la venta comisionada o reventa de entradas; y justifica estos requisitos vinculándolo a la protección del orden público, los consumidores, la lucha contra el fraude y objetivos de política social y cultural.

Al respecto, ha de subrayarse que en el citado Anexo se invocan razones imperiosas de interés general que no se mencionan en el preámbulo de la norma, y que en virtud del artículo 129 de la Ley 39/2015 deberían incorporarse al mismo. En particular, nos referimos a la protección del orden público y la lucha contra el fraude. Como ya se ha expuesto, ambas motivaciones serían perfectamente válidas para justificar el establecimiento de algún tipo de intervención administrativa en el inicio o ejercicio de una actividad económica.

Relacionado con lo anterior, merece traer a colación el artículo 5 de la LGUM, que consagra los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes al exigirles que cuando impongan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, habrán de justificar su necesidad en la salvaguarda de

alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por último, en lo referente al impacto sobre las actividades económicas, la Consejería de Justicia e Interior niega en el Anexo II que el proyecto normativo tenga impacto sobre las empresas y las PYMES, o efectos sobre el empleo, las personas consumidoras y usuarias o los precios de los productos o servicios. Ha de señalarse al respecto, la contradicción existente entre esta última negación relativa a los precios y el reconocimiento, sin embargo, de que la norma establece controles de precio de venta de bienes o servicios.

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 de regulación previstos en la norma, relacionados con las cuestiones sobre las que ha de versar la propuesta de Informe, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución del CDCA.

VI.III. Observaciones particulares sobre el proyecto normativo

Como se ha descrito en el apartado anterior, la modificación del Reglamento General de Admisión de las personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas planteada, a juicio de la Consejería de Justicia e Interior, se entendería ajustada a los principios propios de una buena regulación económica.

A este respecto, ha de valorarse positivamente que con la regulación propuesta se rebaja el grado de intervención administrativa que rige actualmente en el Decreto 10/2003, al sustituirse el sistema de intervención previa en vigor por un régimen de control administrativo de carácter “*ex post*”. En concreto, se reemplaza la aprobación o autorización, por la presentación de una declaración responsable. Con ello, se cumple uno de los objetivos perseguidos por la norma, cual es la simplificación de la intervención de la Administración, reduciendo la intensidad de los requisitos y cargas administrativas existentes sobre las actividades económicas.

No obstante lo anterior, existen ciertos aspectos en el articulado de la norma que merecen una especial consideración a los efectos de este Informe.

En primer lugar, ha de prestarse atención a la fijación del límite máximo del precio de reventa de entradas, en un 20 por 100 del precio de venta inicial fijado y publicado por el organizador del espectáculo o actividad recreativa, así como a la limitación del número máximo de entradas que el organizador puede destinar a la venta comisionada o reventa. Sendas medidas no suponen una novedad de la propuesta normativa, pues ambas se encuentran reguladas actualmente en los artículos 21.1 d) y 21.2 del Reglamento. La modificación propuesta para el artículo 21 se circunscribe al medio de intervención administrativa de estos requisitos que se exigen para el ejercicio de la actividad de venta comisionada o reventa de entradas.

Respecto a la limitación del precio de reventa de entradas, la Ley 10/1999 se limita a tipificar como infracción grave en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, en el artículo 20.10, *“la reventa no sometida a los medios de intervención administrativa que correspondan o venta ambulante de billetes y localidades, o la percepción de sobrepuestos superiores a los autorizados, así como el favorecimiento de tales situaciones ilícitas por el empresario u organizador del espectáculo o actividad recreativa”*.

El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y establece que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. La fundamentación económica de estos principios jurídicos se encuentra en que la competencia es un elemento básico para el desarrollo económico y social de cualquier sociedad avanzada. Esto es, la existencia de una competencia efectiva entre las empresas constituye uno de los principales factores de la economía de mercado.

No obstante ello, ha de señalarse que la garantía de la libre competencia no es un principio absoluto, sino que a veces ha de realizarse una ponderación en aras de la consecución de otros fines y valores de interés general protegidos constitucionalmente. Por ello es necesario admitir aquellas restricciones a la competencia que pudieran imponerse por Ley o derivarse de una regulación legal.

De acuerdo con lo expuesto, la competencia puede verse mermada por la adopción en la norma de ciertas premisas que reducen los incentivos de los operadores económicos para competir en el mercado. Desde la óptica de defensa de la competencia, la fijación de precios resulta una medida especialmente dañina y, además, afecta negativamente a la eficiencia productiva. El control de los precios de venta de bienes o servicios se produce cuando las autoridades establecen unos precios mínimos o máximos y/o se habilita a la orientación de los mismos. De esta manera, se impide que los competidores puedan optar por estrategias de diferenciación en materia de precios.

El establecimiento de controles de precios, constituye una medida contraria a la libre formación de precios en el mercado que viene a limitar que el precio sea un factor de competencia y el reflejo de su calidad o seguridad.

El control de precios se concreta en el caso que nos ocupa, en la imposición de precios máximos. En tal caso, la competencia entre los operadores económicos puede verse reducida en la medida en que ellos decidan aplicar dicho precio máximo como precio fijo, sin aplicar descuentos en favor de las personas consumidoras y usuarias. Asimismo, supone también un desincentivo para aquellos operadores que no pretendan competir en precios pero sí en innovación o en calidad.

Dicha restricción no ha sido fundamentada por el centro directivo impulsor del proyecto de Decreto en ninguna de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni se ha justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. En otras palabras, no se

ha acreditado la necesidad que justificaría la fijación del precio máximo de las entradas de reventa, con base en una razón de interés general y tampoco se acredita la adecuación al principio de proporcionalidad de la antes mencionada limitación.

Dada la trascendencia de los efectos que sobre esta actividad económica en particular pudiera provocar el mantenimiento del control de precios en la norma, así como la falta de amparo de tal medida en la Ley 13/1999, ha de considerarse precisa su eliminación, por lo que se aconseja su revisión a los efectos de su adecuación a la citada Ley.

En segundo lugar, ha de manifestarse que a lo largo del articulado de la norma se observa la utilización indiscriminada de expresiones, tales como *“régimen de intervención administrativa”*, *“medios de intervención administrativa”*, *“medios de intervención de la Administración competente”*, o *“declaración responsable”*. A título de ejemplo, esta circunstancia puede advertirse en las modificaciones que el órgano tramitador propone para los artículos 1.1 b), 4, 6 f), 8, 9 y 21.

Del preámbulo de la norma, y el resto de la documentación remitida, se desprende claramente que el nuevo mecanismo de intervención administrativa al que se someterá el establecimiento de condiciones específicas de admisión, así como la reventa o venta comisionada de entradas, será el de presentación de una declaración responsable ante el municipio o las Delegaciones del Gobierno, respectivamente. No cabe duda alguna del nuevo medio de control que la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía impone para este tipo de actuaciones, no constando la autoridad pública competente para llevarlo a cabo, esto es, si es la autoridad municipal o la autonómica.

El uso de expresiones genéricas como las descritas (*medio o régimen de intervención*) que encierran la posibilidad de referirse a cualquiera de los 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), para referirse a uno de ellos en concreto (la declaración responsable), propicia la existencia de un marco jurídico confuso para los operadores económicos destinatarios de la norma.

Por otra parte, otros artículos del Decreto 10/2003 contienen alusiones que no se encuentran afectadas por la modificación planteada en el proyecto normativo objeto de Informe, y que sin embargo, también deberían ser objeto de modificación a fin de que todo el texto guarde la debida coherencia en cuanto al nuevo medio de intervención que se instaure. Este hecho puede observarse en el artículo 5 e), que mantiene la referencia a *“(…) las condiciones específicas de admisión establecidas por su titular siempre que estas hayan sido aprobadas previamente por la Administración competente”*. Del mismo modo, tampoco se propone dar nueva redacción al artículo 6 f) que prohíbe establecer *“Cualquier condición específica de admisión que no haya sido aprobada previamente por la Administración competente”*.

Sobre la base de lo expuesto hasta el momento, se recomienda la revisión de estas disposiciones en atención al principio de seguridad jurídica, pues con arreglo a dicho postulado se debería atender a la creación de un marco normativo estable, predecible,

claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión a los destinatarios de la misma, y por tanto, su actuación y toma de decisiones.

Un último aspecto a tener en consideración es el relativo al régimen jurídico previsto en los artículos 8 y 21, para las declaraciones responsables que los operadores económicos habrán de presentar a fin de establecer condiciones específicas de admisión y para poder desarrollar la venta comisionada o reventa de entradas, respectivamente. En tal sentido, ha de valorarse positivamente el hecho de que la Consejería de Justicia e Interior regule de forma exhaustiva los requisitos que han de cumplir estos documentos, los términos en que han de formularse, y los efectos que producirá su presentación. Y ello, en consonancia con el artículo 69 de la Ley 39/2015⁵.

No obstante lo anterior, en relación con lo dispuesto en los artículos 8.2 y 21.4 y la Disposición transitoria del proyecto normativo, debe ponerse de manifiesto que si bien la determinación y publicación del modelo de declaración responsable pudiera relegarse a un momento posterior a la aprobación de la modificación reglamentaria que nos ocupa, nada impide que el modelo a presentar para la venta comisionada o reventa de las entradas pueda concretarse en este momento, incluyéndolo como anexo del Reglamento.

Esta medida redundaría, nuevamente, en beneficio del principio de seguridad jurídica, propiciando un marco jurídico más sencillo, claro e integrado para los operadores

⁵ Este artículo regula la declaración responsable en los siguientes términos:

“1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

(...)

3. Las declaraciones responsables y 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.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. 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.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

6. Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”.

económicos interesados en el ejercicio de la actividad económica objeto de regulación.

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 el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, se invocan razones imperiosas de interés general que no se mencionan en el preámbulo de la norma, y que en virtud del artículo 129 de la Ley 39/2015 deberían incorporarse al mismo. En particular, nos referimos a la protección del orden público y la lucha contra el fraude.

SEGUNDO.- En lo referente al impacto sobre las actividades económicas, la Consejería de Justicia e Interior niega en la cumplimentación del Anexo II que el proyecto normativo tenga efectos sobre los precios de los productos o servicios. Ha de señalarse al respecto, la contradicción existente entre esta negación relativa a los precios y el reconocimiento, sin embargo, de que la norma establece controles de precio de venta de bienes o servicios.

TERCERO.- El control de precios se concreta en el caso que nos ocupa, en la imposición de precios máximos. Dicha restricción no ha sido fundamentada por el centro directivo en ninguna de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni se ha justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada.

Dada la trascendencia de los efectos que, en particular, sobre la actividad económica afectada pudiera provocar el mantenimiento del control de precios en la norma, así como la falta de amparo de tal medida en la Ley 13/1999, ha de considerarse precisa su eliminación, por lo que se aconseja su revisión a los efectos de su adecuación a la citada Ley.

CUARTO.- Debería evitarse el uso de expresiones genéricas como *medio o régimen de intervención* que encierran la posibilidad de referirse a cualquiera de los 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), para referirse a uno de ellos, en concreto, la declaración responsable, ya que propicia la existencia un marco jurídico confuso para los operadores económicos destinatarios de la norma.

QUINTO.- Por otra parte, y como se ha señalado en el cuerpo del Informe, otros

artículos del Decreto 10/2003 contienen alusiones que no se encuentran afectadas por la modificación planteada en el proyecto normativo, y que sin embargo, también deberían ser objeto de modificación a fin de que todo el texto guarde la debida coherencia en cuanto al nuevo medio de intervención que se instaura. Este hecho puede observarse en el artículo 5 e) y en el artículo 6 f). Sobre la base de lo expuesto se recomienda la revisión de estas disposiciones en atención al principio de seguridad jurídica.

SEXTO.- En relación con lo dispuesto en los artículos 8.2 y 21.4 y la Disposición transitoria del proyecto normativo, debe ponerse de manifiesto que si bien la determinación y publicación del modelo de declaración responsable pudiera relegarse a un momento posterior a la aprobación de la modificación reglamentaria que nos ocupa, nada impide que el modelo a presentar para la venta comisionada o reventa de las entradas pueda concretarse en este momento, incluyéndolo como Anexo del Reglamento.



Isabel Muñoz Durán
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero



Luis Palma Martos
Vocal Segundo