

## RESUMEN

### HOSTELERIA- Bares y pubs con música

Un particular informa de la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el sector de hostelería, derivados de la normativa de una Comunidad Autónoma que incluye una limitación de emisión de música en el interior de los locales que no *podrá superar los 60 decibelios medidos a 1,5 metros de los altavoces*.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que la medición acústica, señalada por el reclamante, contenida en la normativa de esa Comunidad Autónoma concreta, es un requisito de ejercicio vinculado a un determinado tipo de establecimiento público – bares y pubs con música- y como tal deberá ajustarse a los principios de la LGUM. En su análisis concluye que la norma sectorial, contaminación acústica, hace el ejercicio de necesidad y proporcionalidad y señala, y así recoge en su normativa, una medida menos distorsionadora que la referida por el particular.

Como solución al caso, la Comunidad Autónoma informa que la Consejería competente en materia de espectáculos públicos está llevando a cabo en estos momentos un proceso de revisión de la normativa objeto de esta reclamación, y que en dicho proceso se tendrá en cuenta el mandato de evaluación periódica de la normativa, establecido en la LGUM. A tal efecto, sería necesaria la evaluación del requisito de medición acústica conforme a los principios establecidos en la LGUM, en particular al principio de simplificación de cargas previsto en el art. 7, así como a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el art. 5 de la LGUM.

Y por otra parte, el punto de contacto de esta Comunidad Autónoma “se compromete a realizar un seguimiento expreso sobre el contenido de las modificaciones que se vayan a llevarse a cabo en la normativa de espectáculos públicos”.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)

**Importante:** [NOTA Corrección de referencia normativa](#)



(28/1523)

## **I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 23 de septiembre de 2015, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de un particular, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la hostelería - bares y pubs con música-** derivados del tratamiento de la calidad acústica ambiental. En concreto el interesado se refiere 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, ya que considera que la definición que en su ANEXO II recoge de estos establecimientos, vulnera los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) toda vez que incluye una limitación de emisión de música en el interior de los locales que no podrá “ *superar 60 decibelios medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces*”.

## **I. MARCO NORMATIVO**

### **a) Normativa comunitaria**

- **Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.**

### **b) Normativa estatal:**

El art. 149-23<sup>a</sup> de la Constitución reconoce al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

- **Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido**



- **Real Decreto 1513/ 2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.**
- **Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.**

**c) Normativa autonómica:**

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el Art.148-9ª de la Constitución

A su vez, la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con lo establecido en el art.72.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, tiene competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Al hilo de estas competencias, la Junta de Andalucía ha publicado distinta normativa en relación con el asunto de referencia, tanto desde la Consejería de Gobernación y Justicia en lo que a establecimientos públicos se refiere, como desde la Consejería de Medio Ambiente en materia de contaminación acústica

- **Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en Andalucía.**

*“Artículo 10.- Condiciones de los establecimientos*

*1. Todos los establecimientos públicos que se destinen a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas deberán reunir las condiciones técnicas de seguridad, de higiene, sanitarias, de accesibilidad y confortabilidad, de vibraciones y de nivel de ruidos que reglamentariamente se determinen en las normas específicas de cada actividad, en el Código Técnico de la Edificación, Protección contra Incendios o normativa básica que los sustituya y demás normativa aplicable en materia de espectáculos públicos, protección del medio ambiente y de accesibilidad de edificios.”*

- **Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades**



## **Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>1</sup>**

En el **Anexo II, apartado III.2.8.f)** se establece:

*“f) Pubs y bares con música: Establecimientos públicos fijos, independientes o agregados a otros de actividad económica distinta, que debidamente autorizados por los Municipios, se dedican permanentemente a servir al público bebidas y, en su caso, tapas frías o calientes para ser consumidas en el interior del local con música pregrabada de fondo cuya emisión, en ningún caso, podrá superar 60 decibelios medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces, y sin que en dicho establecimiento se pueda realizar ni celebrar baile público. Así pues, está prohibido a este tipo de establecimientos servir comidas y bebidas fuera de sus establecimientos.”*

- **Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en Andalucía.**

Esta ley constituye el actual marco legal de referencia para el desarrollo de la calidad ambiental en Andalucía, si bien la contaminación acústica tuvo normativa específica iniciada con la ahora derogada Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental

Incluye, entre otros, una nueva definición de áreas de sensibilidad acústica y establece el fundamento legal para la elaboración de mapas de ruido y planes de acción

- **Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, de la Consejería de Medio Ambiente**

**“Artículo 40.**

---

<sup>1</sup> Su Exposición de Motivos detalla el objeto de este Decreto: “Así pues, con la aprobación del presente Decreto se pretende la catalogación de los diferentes tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos sometidos al ámbito de aplicación de la Ley 13/1999, adecuándolos a la realidad actual. Esta necesaria normalización vendrá a facilitar la gestión de las autorizaciones y licencias municipales por parte de los Municipios, mediante la denominación y definición de las diferentes actividades, espectáculos y establecimientos públicos. Al mismo tiempo, con la aprobación del «Nomenclátor» y del «Catálogo» se aspira a erradicar situaciones de confusión o solapamiento de actividades recreativas o de espectáculos públicos, cuyo desarrollo o celebración no se encuentra, de forma integral, amparada por la licencia o autorización específica otorgada al establecimiento.”



*En establecimientos de espectáculos públicos y de actividades recreativas, no se permitirá alcanzar en el interior de las zonas destinadas al público, niveles de presión sonora superiores a 90 dBA, salvo que en los accesos a dichos espacios se dé adecuada publicidad a la siguiente advertencia: «Los niveles sonoros producidos en esta actividad, pueden producir lesiones permanentes en la función auditiva». La advertencia será perfectamente visible, tanto por su dimensión como por su iluminación.»*

**d) Normativa local**

- **Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.**

En el artículo **9.12** se recogen las competencias municipales en materia de contaminación acústica.

**II. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO**

**a) Inclusión de la actividad económica de hostelería en el ámbito de la LGUM.**

El apartado **b)** del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La hostelería en general, y en particular los servicios prestados por bares y pubs con música, constituyen una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

**b) Análisis de la reclamación, a la luz de los principios de la LGUM.**

La LGUM en su capítulo II, “Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación”, incluye, entre otros, los principios de simplificación de cargas y de necesidad y proporcionalidad de las



actuaciones de las autoridades competentes entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado.

Así, su artículo 7 establece que *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”*.

Por su parte el artículo 5<sup>2</sup> de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, considerando que, en todo caso, esos límites o requisitos deberán ser proporcionados y no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

Y en particular, y a fin de dar eficacia y alcance práctico, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en el Capítulo IV, “Garantías al libre establecimiento y circulación”.

De este modo, hace extensible el principio de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la administración por las que se limite una actividad económica, y con ello, a todos los requisitos que se establezcan para el acceso o ejercicio, con independencia del medio de intervención en que se encuadren.

En el caso que nos ocupa, como ya se ha indicado, Andalucía recoge en su normativa de Establecimientos Públicos, (Decreto 78/2002, de 26 de febrero, Anexo II, apartado III.2.8.f) una catalogación de pubs y bares con música, que incluye un requisito relativo a las emisiones en el interior de los locales: “*con*

---

<sup>2</sup> “ **Artículo 5** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes

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

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



*música pregrabada de fondo cuya emisión, en ningún caso, podrá superar 60 decibelios medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces ,,,”*

A su vez, y con posterioridad, y en el marco de la regulación medio ambiental en Andalucía, y en concreto en la relativa a la Contaminación Acústica<sup>3</sup>, se recoge una referencia genérica a los establecimientos de actividades recreativas (que incluyen los establecimientos de hostelería en general, y los pubs y bares con música en particular) estableciendo unos requisitos de emisión no coincidentes con los anteriormente referidos : “,, *no se permitirá alcanzar en el interior de las zonas destinadas al público, niveles de presión sonora superiores a 90 dBA, salvo que en los accesos a dichos espacios se dé adecuada publicidad a la siguiente advertencia: «Los niveles sonoros producidos en esta actividad, pueden producir lesiones permanentes en la función auditiva».* La advertencia será perfectamente visible, tanto por su dimensión como por su iluminación.”. Por tanto no solo se establece un nivel de emisión superior, sino que además no se fija ningún requisito específico para medir tales niveles de presión sonora en este tipo de establecimientos.

De esta forma, sobre una misma actividad económica, desde áreas de intervención distintas, podría considerarse que se exigen requisitos de ejercicio contradictorios, con independencia de que sea una única autoridad la que lo aplica (en este supuesto sería la local o municipal)

Cabría plantearse sin embargo que, en la medida que los requisitos de medición acústica de los establecimientos públicos se encuentran establecidos en la propia normativa sectorial (art. 40, Decreto 6/2012, de 17 de enero), sería esta normativa la que prevaleciese a la hora de evaluar en concreto los niveles de presión sonora. Podría reforzar esta idea el hecho de que la Disposición Derogatoria Única de este Decreto contiene una previsión genérica por la que quedarían derogadas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo establecido en el mismo.

En esta Secretaría no consta que un requisito relativo forma de medir las emisiones en el interior de los establecimientos cómo el recogido en la norma

---

<sup>3</sup>El ya referido Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la contaminación Acústica en Andalucía, de la Consejería de Medio Ambiente, constituye normativa básica, y tiene por objeto la regulación de la calidad del medio ambiente atmosférico para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica por ruidos y vibraciones, para proteger la salud de los ciudadanos y mejorar la calidad del medio ambiente.



de Andalucía, esté contemplado en ninguna normativa comunitaria, ni estatal, ni que otras Comunidades Autónomas lo recojan de forma similar<sup>4</sup>.

En el marco de la LGUM, la situación descrita de intervención de dos administraciones competentes regulando un mismo requisito, e incluso en términos contradictorios, debe considerarse que es contrario al principio de simplificación de cargas proclamado por esta Ley en su artículo 7.

Es de especial aplicación a este supuesto, que constituye un requisito de ejercicio de una actividad económica vinculado a un establecimiento público, la particular referencia que sobre ellos hace el artículo 9<sup>5</sup>.

Por otro lado, y como requisito de ejercicio de una actividad, debe pasar el test de necesidad y proporcionalidad establecido en la LGUM.

La motivación en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre<sup>6</sup>, podría hallarse tanto en la salud de los consumidores, de los

---

<sup>4</sup> Señalar que el mero hecho de que existan diferencias en la regulación desarrollada por las distintas Administraciones Autonómicas en el ejercicio de sus competencias, no pueden considerarse *per se* contrarias a la LGUM. Se trataría, en estos casos, de evaluar si los diferentes requisitos constituyen una barrera de acceso o ejercicio de actividad por ser contrarios a los principios establecidos en la LGUM.

<sup>5</sup> **Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. *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.*

2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

...

*b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica."*

<sup>6</sup> Ley 17/2009, de 23 de noviembre. **Artículo 3.** Definiciones.

*A los efectos de esta Ley se entenderá por:*

**11:** *«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: 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*





destinatarios de servicios y trabajadores, como en la protección del medio ambiente, en este caso acústico. Recordar que la propia Ley 37/2003, de 17 de noviembre en su Exposición de Motivos señala que el ruido en el ámbito laboral se rige por normativa específica, de forma que la salud de los trabajadores deberá excluirse en el ámbito que nos ocupa. El resto de razones esgrimidas podrían ser suficientes para motivar la necesaria intervención.

Sin embargo, y tal como establece la norma, los límites o requisitos deberán ser proporcionados a la razón invocada y no debería existir otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica. En el caso que nos ocupa, cabría considerar que la norma sectorial, contaminación acústica, hace ese ejercicio y señala una medida menos distorsionadora, que si bien fija una niveles de emisión “,, *no se permitirá alcanzar en el interior de las zonas destinadas al público, niveles de presión sonora superiores a 90 dBA,*” considera que la advertencia al consumidor o destinatarios del servicio, de los posibles daños de elevadas emisiones sonoras, es proporcionada a la razón de la protección de su salud, siendo así innecesaria la introducción de requisitos adicionales ( procedimiento de medición) “.. *salvo que en los accesos a dichos espacios se dé adecuada publicidad a la siguiente advertencia: «Los niveles sonoros producidos en esta actividad, pueden producir lesiones permanentes en la función auditiva».* La advertencia será perfectamente visible, tanto por su dimensión como por su iluminación.”

### **III. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA**

La medición acústica, señalada por el reclamante, contenida en el Decreto 78/002, de 26 de febrero, es un requisito de ejercicio vinculado a un determinado tipo de establecimiento público – bares y pubs con música- y como tal deberá ajustarse a los principios de la LGUM.

La Junta de Andalucía ha informado que la Consejería competente en materia de espectáculos públicos está llevando a cabo en estos momentos un proceso de revisión del Decreto 78/2002, de 26 de febrero, y que en dicho proceso se tendrá en cuenta el mandato de evaluación periódica de la normativa establecido en la LGUM. A tal efecto, sería necesaria la evaluación del requisito de medición acústica conforme a los principios establecidos en la LGUM, en

---

*conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.*



particular al principio de simplificación de cargas previsto en el art. 7, así como a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el art. 5 de la LGUM.

Y por otra parte, el punto de contacto de esta Comunidad Autónoma *“se compromete a realizar un seguimiento expreso sobre el contenido de las modificaciones que se vayan a llevarse a cabo en la normativa de espectáculos públicos, dado que la Agencia informa con carácter preceptivo los proyectos normativos que incidan en las actividades económicas, la competencia efectiva en los mercados o a la unidad de mercado, de acuerdo con el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia. “*

**Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.**

Madrid, 10 de noviembre de 2015



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO



## NOTA – CORRECCIÓN DE REFERENCIA NORMATIVA .

Con posterioridad al cierre de este informe, esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado ha sido informada de que en su Informe de valoración se recogía una referencia normativa no actualizada.

En concreto se refiere al Anexo II, apartado III.2.8.f) del Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que establecía:

*“f) Pubs y bares con música: Establecimientos públicos fijos, independientes o agregados a otros de actividad económica distinta, que debidamente autorizados por los Municipios, se dedican permanentemente a servir al público bebidas y, en su caso, tapas frías o calientes para ser consumidas en el interior del local con música pregrabada de fondo cuya emisión, en ningún caso, podrá superar **60 decibelios** medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces, y sin que en dicho establecimiento se pueda realizar ni celebrar baile público. Así pues, está prohibido a este tipo de establecimientos servir comidas y bebidas fuera de sus establecimientos.”*

Sin embargo, este apartado f), fue modificado Decreto 247/2011, 19 julio, por el que se modifican diversos Decretos en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («B.O.J.A.» 2 agosto 2011) y que señala lo siguiente:

*“f) Pubs y bares con música: Establecimientos públicos fijos, independientes o agregados a otros de actividad económica distinta que se dedican permanentemente a servir al público bebidas y, en su caso, tapas frías o calientes para ser consumidas en el interior del local con música pregrabada de fondo cuya emisión, en ningún caso, podrá superar **90 dBA** medidos a 1,5 metros del altavoz o altavoces, y sin que en dicho establecimiento se pueda realizar ni celebrar baile público. Así pues, estará prohibido a este tipo de establecimientos servir comidas y bebidas fuera de sus instalaciones.»*



En consecuencia, en todas las referencias al apartado III.2.8 f) del Anexo II, del Decreto 78/2002, de 26 de febrero, recogidas en el Informe de esta Secretaría, donde dice **60 decibelios, debe decir 90 dBA.**

En particular, y derivado de esta corrección, en el último punto del apartado segundo de la página 7 del Informe, donde dice: *“Por tanto no solo se establece un nivel de emisión superior, sino que además no se fija ningún requisito específico para medir tales niveles de presión sonora en este tipo de establecimientos.”*, debe decir: *“Por tanto, manteniendo el mismo nivel de emisión, no se fija ningún requisito específico para medir tales niveles de presión sonora en este tipo de establecimientos”*.

Madrid, 23 de noviembre de 2015

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

