



**INFORME SOBRE ACTIVIDADES DE
VENTA Y REVENTA TELEMÁTICA DE
ENTRADAS PARA ESPECTÁCULOS
CULTURALES**

INF/CNMC/003/18

5 de abril de 2018

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	4
III. MARCO NORMATIVO APLICABLE	6
III.1 Regulación internacional	6
III.2 Regulación nacional sobre la venta y reventa de entradas	10
III.3 Regulación autonómica relativa a la venta y reventa de entradas	11
IV. OBSERVACIONES	13
IV.1 Observaciones generales	13
Primera. Principios generales aplicables a la intervención pública	13
Segunda. Caracterización económica de la reventa de entradas	15
IV.2 Observaciones particulares	20
Primera. Sobre los límites a la venta de entradas por terceros (mercado primario)	20
Segunda. Sobre la prohibición absoluta de la reventa de entradas	21
Tercera. Sobre la compra masiva de entradas en el mercado primario por robots para su reventa en el mercado secundario	23
Cuarta. Sobre la reventa de entradas en el mercado secundario por operadores del mismo grupo empresarial que los vendedores en el mercado primario	25
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25

INFORME SOBRE ACTIVIDADES DE VENTA Y REVENTA TELEMÁTICA DE ENTRADAS PARA ESPECTÁCULOS CULTURALES

INF/CNMC/003/18

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 5 de abril de 2018

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el siguiente Informe relativo a la posible elaboración de un proyecto de disposición de carácter general referido a las actividades de venta y reventa telemática de entradas para espectáculos culturales.

El MECD ha realizado una consulta pública previa titulada [Proyecto de disposición de carácter general referido a las actividades de venta y reventa telemática de entradas para espectáculos culturales](#) y, a la luz de las contribuciones recibidas, solicita informe a la CNMC por considerar que se presentan diversas cuestiones que pudieran afectar al correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en los mercados de venta y reventa de entradas telemáticas para espectáculos, con incidencia directa en las posibilidades de acceso de los consumidores y usuarios a los mismos.

I. ANTECEDENTES

El 4 de enero de 2018, tuvo entrada en esta Comisión, remitida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (en adelante, MECD), la solicitud de informe en relación con la posibilidad de regular la actividad de reventa online de entradas para eventos culturales. Junto a dicha solicitud, se adjunta un acta de la

Comisión de Estudio sobre posibilidades de intervención en materia de reventa de entradas para espectáculos culturales (creada al efecto el 15 de septiembre de 2017) y las contribuciones recibidas (procedentes de 32 operadores) en el marco de la consulta pública previa abierta desde del 7 de octubre hasta el 7 de diciembre de 2017.

Analizada la documentación remitida por el MECD, en este informe se contextualiza, jurídica y económicamente, la actividad de venta y reventa de entradas para eventos culturales para proponer una serie de recomendaciones de actuación destinadas a hacer frente a los potenciales problemas identificados en el funcionamiento de ese mercado desde el punto de vista de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente.

II. CONTENIDO

La referida [consulta pública](#) previa elaborada por el MECD tiene por objeto recabar la opinión de los agentes afectados acerca de: (1) los problemas generados en relación con la venta y reventa telemática de entradas para espectáculos culturales y sus posibles soluciones; (2) la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la aprobación, en su caso, de una disposición normativa o de otro carácter; (3) los objetivos que debería atender la norma; (4) así como las posibles soluciones alternativas a la elaboración de la misma.

El MECD plantea una serie de dudas sobre el encaje jurídico y las consecuencias sobre la tutela de intereses públicos como la protección de los trabajadores y consumidores de los nuevos modelos de negocio basados en relaciones de interacción e intercambio entre usuarios promovidas por el uso de Internet, el comercio electrónico y las redes sociales.

En su análisis, señala que, en la cadena de distribución comercial de entradas, se pueden diferenciar dos mercados:

- **Mercado primario de venta de entradas** (la clásica venta comisionada o con recargo de las entradas): en el que operan diferentes empresas que gestionan en nombre y por cuenta de los promotores de espectáculos la publicidad y la distribución de entradas, a cambio de una comisión sobre el precio de venta. De esta forma, al adquirir su entrada a través de estos canales, el comprador abona a la empresa, junto al precio nominal de la entrada, unos gastos de gestión.
- **Mercado secundario de reventa de entradas por internet** (reventa): en el que operan empresas que prestan servicios de mediación a través de plataformas en línea de compraventa de entradas entre particulares, quienes fijan el precio de venta que consideran adecuado. La empresa (plataforma de intermediación) percibe una comisión sobre el precio de

venta a cuenta del vendedor, así como una segunda comisión a cuenta del comprador en concepto de coste del servicio.

En el documento sometido a consulta se identifican una serie de problemas en estos mercados que supuestamente generan dificultades para adquirir entradas para eventos culturales y que se resumen en el siguiente cuadro¹:

Cuadro nº 1 Disfuncionalidades	
Mercado primario (venta)	Mercado secundario (reventa)
Limitaciones de acceso a la compra de entradas , debido a las excesivas demoras sufridas durante el proceso de compra (<i>cola virtual</i>) en parte provocado por el empleo de robots que simulan fraudulentamente múltiples adquisiciones.	Precios elevados (hasta veinte veces superiores a su valor nominal).
Información insuficiente sobre el precio final de la entrada (falta de transparencia y claridad en conceptos de gastos o comisiones).	Menores garantías en el proceso de adquisición de entradas cuando las plataformas de intermediación no toman medidas para proteger a los usuarios frente a la venta de entradas falsas.
Comercialización de entradas de forma simultánea en el mercado primario y en el secundario (a veces incluso anticipada en el secundario).	
Dificultades para distinguir los canales de distribución de entradas en el mercado primario o secundario debido a la falta de claridad y transparencia provocando confusión al consumidor (aparición similar y posicionamiento en buscadores).	
Obstáculos para hacer efectiva la cancelación de entradas adquiridas por Internet en ambos mercados.	

Fuente: elaboración propia a partir de información de la consulta pública previa elaborada por el MECD.

El MECD, seguidamente, identifica **los objetivos** que los poderes públicos deben perseguir con su actuación (sea normativa o no) para tutelar los intereses públicos afectados por las disfuncionalidades antes expuestas:

Cuadro nº 2 Objetivos de interés público

¹ También se hace referencia a una iniciativa del sector, «Alianza anti-reventa», una plataforma que tiene por objeto solicitar de los gobiernos central y autonómicos que dicten las disposiciones necesarias para poner fin a las prácticas de reventa masiva de entradas para espectáculos culturales y deportivos a través de webs de reventa no autorizadas por los promotores.

Garantizar el acceso a los espectáculos culturales al público general.
Asegurar mayor transparencia : información sobre los canales de distribución, la política de cancelaciones y reembolsos, e información precontractual completa, clara y accesible acerca del precio nominal y final de la entrada, la posible aplicación de condiciones promocionales, la ubicación de la localidad, entre otros elementos.
Perseguir conductas fraudulentas : adquisiciones por robots.
Permitir la devolución o reventa de sus entradas a los adquirentes de buena fe.
Establecer sistemas de compensación por cancelaciones injustificadas .

Fuente: elaboración propia a partir de información de la consulta pública previa elaborada por el MECD.

Finalmente, el MECD plantea las posibles soluciones -de carácter regulatorio y no regulatorio- para solventar las disfuncionalidades identificadas tras considerar los diferentes enfoques adoptados por otras jurisdicciones (Reino Unido, Francia, Italia y EE.UU.). Las dos actuaciones planteadas son: (i) **Regular la reventa**, teniendo en cuenta: la complejidad de la distribución de competencias entre Estado y CC.AA.; la ponderación de intereses en juego -defensa de los derechos de consumidores y usuarios o la seguridad pública, y el libre ejercicio de las actividades económicas- y el necesario análisis de la necesidad y proporcionalidad de las distintas opciones existentes; (ii) **Adoptar otras actuaciones no regulatorias**.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

Se va a realizar un análisis del tratamiento de este tema en el Derecho comparado para, a continuación, centrar el análisis en nuestro país, donde existen dos factores relevantes a tener en cuenta: la distribución de competencias Estado-CC.AA. en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, y además el hecho de que es una actividad cuya regulación afecta a ámbitos conexos².

III.1 Regulación internacional

En el ámbito de la UE no se han adoptado medidas regulatorias concretas sobre la actividad de venta y reventa de entradas para espectáculos culturales, aunque se han adoptado algunas iniciativas sobre aspectos conexos (información a

² No hay que olvidar que la problemática descrita afecta de forma indirecta a otras ramas del ordenamiento jurídico, tales como: [texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre](#); [Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico](#); [Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal](#).

consumidores, plataformas en línea...)³. En este sentido, aunque a través de vías no regulatorias, la Comisión Europea⁴ ha puesto de manifiesto algunas consideraciones generales:

- La reventa de entradas a precios superiores a su valor facial no está prohibida por la normativa de la UE.
- Los operadores de las plataformas online de reventa tienen que cumplir con la [Directiva sobre las prácticas comerciales desleales](#) y, por tanto, no deben provocar confusión al consumidor e indicar claramente que no son agentes autorizados, sino revendedores. En este aspecto, la [Guía sobre la aplicación de aquella Directiva](#) clarifica que si la plataforma online puede considerarse como un comerciante, deberá actuar con la debida diligencia profesional.⁵
- De acuerdo con el art. 20 de la [Directiva de Servicios \(2006/123/EC\)](#), las plataformas online no deben vender entradas para eventos discriminando a los consumidores sobre la base de su lugar de residencia (por ejemplo, mediante la reserva de entradas a precios más baratos para consumidores residentes).
- Deben ser las autoridades competentes de los Estados miembros quienes, caso por caso, deberán determinar cuándo una determinada práctica comercial infringe las Directivas sobre prácticas comerciales desleales o de Servicios. Los Estados miembros pueden cooperar en la persecución de prácticas contrarias a la normativa de protección del

³ Tales como la [Comunicación de la Comisión Europea](#) de 25.5.2016 sobre “Las plataformas en línea y el mercado único digital Retos y oportunidades para Europa”. Además, el desarrollo de la actividad debe realizarse en cumplimiento de otra normativa sectorial, como: la [Directiva sobre las prácticas comerciales desleales](#) que implica que todos los comerciantes deben observar obligaciones de diligencia profesional y no inducir a error a los consumidores (interesa también la [Guía sobre la aplicación de esta Directiva](#) que ha sido actualizada en 2016); ofrecer información de acuerdo con la [Directiva sobre los derechos de los consumidores](#), Directiva de servicios y [Directiva sobre el comercio electrónico](#); y observar las normas de protección de datos incluidas en la [Directiva 95/46/CE](#) y el [Reglamento general de protección de datos](#) (UE) 2016/679.

⁴ Tal y como ha puesto de manifiesto en una [contestación](#) que un representante de la Comisión Europea ofrece ante [una pregunta](#) del Parlamento Europeo interesándose por los precios excesivos en la reventa de entradas para conciertos y las prácticas ilegales de determinadas plataformas de reventa online que operaban de forma que falseaban la normativa de aquellos en Estados donde la reventa está regulada (Reino Unido, Bélgica y Francia).

⁵ Definida por la Directiva como: *el nivel de competencia y cuidado especiales que cabe razonablemente esperar del comerciante en sus relaciones con los consumidores, acorde con las prácticas honradas del mercado o con el principio general de buena fe en el ámbito de actividad del comerciante.*

consumidor ([Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores](#)⁶).

- Siempre y cuando las plataformas de reventa actúen como meros intermediarios entre terceros - vendedores y compradores de entradas - ofreciendo servicios de hospedaje (*web hosting*), se beneficiarán de la exención de responsabilidad recogida en la [Directiva sobre el comercio electrónico](#) respecto al contenido ilegal⁷.
- En la [Comunicación de la Comisión Europea](#) sobre “*Las plataformas en línea y el mercado único digital: Retos y oportunidades para Europa*”, la Comisión propone mantener el régimen actual de responsabilidad de los intermediarios, sin que se hayan previsto medidas concretas para las plataformas de reventa de entradas.

De esta forma, se ha dejado en manos de los Estados miembros⁸ libertad para intervenir en la actividad de venta y reventa de entradas para espectáculos culturales, siempre y cuando no contravengan los principios del Tratado u otra normativa sectorial de la UE que pueda verse afectada. Por este motivo, la venta y reventa de entradas a través de plataformas electrónicas de intermediación se ha abordado de diferente forma por aquellos. A continuación, se destacan las acciones realizadas por diferentes Estados: Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica y EE.UU.

En el **Reino Unido** se ha optado por modificar la legislación de protección de consumidores y usuarios ([Consumer Rights Act 2015](#)⁹) para exigir que en las

⁶ [Reglamento \(CE\) No 2006/2004](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de octubre de 2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, que tiene por objeto facilitar la cooperación entre las autoridades públicas encargadas de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores durante el examen de las infracciones intracomunitarias y contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, la calidad y la coherencia de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores y al control de la protección de los intereses económicos de éstos.

⁷ Para continuar con ese beneficio de exención de responsabilidad es necesario que la plataforma intermediaria haya adoptado medidas pertinentes para retirar la información o impedir el acceso a la misma una vez tenga conocimiento de su ilegalidad (véanse los Considerandos 44-46 de la Directiva).

⁸ La web [La revente de tickets dans l'UE: interdite ou autorisée?](#) del Centro Europeo de Consumidores ofrece información básica sobre el marco regulatorio de los distintos Estados miembros

⁹ [Consumer Rights Act 2015](#), ([CHAPTER 5 Secondary ticketing: 90.Duty to provide information about tickets; 91.Prohibition on cancellation or blacklisting; 92.Duty to report criminal activity; 93.Enforcement of this Chapter; 94.Duty to review measures relating to secondary ticketing; 95.Interpretation of this Chapter](#)). En resumen, impone a los vendedores y revendedores la

operaciones de reventa, el operador ofrezca más información al consumidor o adquirente, de forma que permita identificar la localidad, las posibles restricciones que limitan la utilización de la entrada a determinadas categorías de personas (por ejemplo, menores de edad), así como el precio de venta al público para que figure impreso en la entrada. Por lo tanto, el organizador o promotor del evento, en las condiciones generales, determina si las entradas pueden ser revendidas o no. Además, la norma les impone a los operadores del mercado secundario la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier actividad ilegal sobre la reventa de entradas de la que tengan conocimiento.

Por otro lado, el Gobierno del Reino Unido ha anunciado recientemente que planea adoptar medidas para prohibir el uso de *robots (bots) para la compra masiva de entradas* para luego tratar de revenderlas en el mercado secundario a precios mayores y contempla considerarlo como una infracción sancionable desde punto de vista penal. Por ello, se está trabajando en reformar en este sentido su normativa sobre economía digital ([Digital Economic Act](#), [nota de prensa](#))¹⁰.

En **Francia**, se ha introducido una norma ([LOI n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles](#)) que prohíbe la reventa habitual y sin autorización del productor u organizador del evento. La ley prevé sanciones para los supuestos de reventa por Internet no autorizada por los promotores y para la actividad de reventa realizada de forma habitual.

En **Italia**, se prohíbe la reventa no autorizada por el organizador o promotor del evento ([arts. 545 – 546, Vendita di titoli di accesso ad attività di spettacolo, Legge di Bilancio 2017](#)). No obstante, se permite la venta o cualquier otra forma de colocación de entradas a actividades de entretenimiento llevadas a cabo por una persona física de forma ocasional, siempre que no haya ningún propósito comercial en ello. Igualmente, se prevé adoptar medidas para regular la venta y reventa telemática, con vistas a aumentar la eficiencia y seguridad cibernética de las ventas de entradas así como garantizar la protección del consumidor¹¹.

obligación de informar al adquirente de ciertas características de las entradas: tipo de localidad, posibles restricciones o precio.

¹⁰ Por su parte, la Autoridad de Competencia Británica (Competition and Markets Authority-CMA) está [investigando el mercado de las plataformas de venta y reventa de entradas para eventos culturales](#). La CMA ha anunciado recientemente que fruto de dicha investigación existen sospechas de que distintos websites de reventa de entradas - GET ME IN!, Seatwave, StubHub y Viagogo- podrían haber infringido la normativa de protección del consumidor ([nota de prensa](#)).

¹¹ La Autoridad Italiana de Competencia, con competencias también en materia de protección al consumidor (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) impuso el pasado mes de abril una multa de 1.7 millones de euros a 5 plataformas, tanto de venta en el mercado

En **Bélgica** se ha regulado de forma más exigente la actividad mediante la Ley de reventa de entradas de acceso a eventos ([Loi relative a la revente de titres d'accès á des événements-2013](#)) de manera que se impone: la obligación de ofrecer información clara sobre el precio de la entrada en la misma, se prohíbe la reventa habitual, la reventa ocasional por encima del precio indicado en la misma entrada (valor facial), y la reventa anterior al inicio de la venta en el mercado primario. Los incumplimientos de las anteriores previsiones serán constitutivos de infracción administrativa y penal.

En **Estados Unidos** se han adoptado medidas para combatir los actos de elusión de medidas tecnológicas de protección utilizadas por el emisor de las entradas con el fin de establecer límites o condiciones a su venta, así como los actos de reventa que deriven de tal elusión ([Better Online Ticket Sales Act of 2016](#))¹².

III.2 Regulación nacional sobre la venta y reventa de entradas

En el ámbito estatal, el [Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas](#) (en adelante, RD 1982) regula en su artículo 67 la actividad de reventa¹³ de forma que: por un lado, **se prohíbe la venta y la**

primario por no adoptar medidas suficientes para evitar la compra masiva a través de bots (Ticketone SpA), como a plataformas reventa de entradas en el mercado secundario (Seatwave, Viagogo, Ticketbis y Mywayticket) por ofrecer información incompleta o incorrecta a los consumidores relacionada con el precio, localización de las entradas, derechos de cancelación, identidad del vendedor etc. A juicio de la Autoridad Italiana, estas prácticas suponen violaciones de la normativa italiana de protección del consumidor ([nota de prensa](#)).

¹² Prohíbe las conductas cuya finalidad sea eludir las medidas de seguridad, de un sitio web o servicio online que es usado por el proveedor de entradas, con el objetivo de reforzar el límite de compra de entradas o mantener la integridad de las normas de venta, por ejemplo, uso de robots para realizar compras masivas de entradas y destinarlas a la reventa.

¹³ A tenor literal el art. 67: “1. La autorización concedida a las Empresas para vender sus billetes en expendedorías o despachos especiales, sin recargo alguno, se podrá hacer extensiva a las agrupaciones o asociaciones que lo soliciten de los Alcaldes, con sujeción a las siguientes normas: a) Las Empresas sólo podrán distribuir entre las Entidades autorizadas para la reventa un máximo del 25 por 100 de las localidades de cada clase que no sean objeto de abonos. b) El recargo de reventa no podrá exceder en ningún caso del 20 por 100 sobre el precio marcado para el supuesto de venta directa al público en las taquillas o expendedorías de la propia Empresa. c) Las Entidades que deseen efectuar dicha actividad tendrán que ejercitarla en locales cerrados, cuya apertura exigirá siempre la especial y previa licencia de los Alcaldes. Esta licencia tendrá un plazo de validez de un año, siendo necesaria su renovación anual para poder seguir ejerciendo tal actividad. d) Tendrán preferencia para el otorgamiento de la licencia a que hace referencia el apartado anterior las asociaciones declaradas de utilidad pública por el carácter cultural, benéfico o asistencial de los fines que persigan y las fundaciones clasificadas como de beneficencia particular, dedicadas a la asistencia maternal e infantil, prevención de la delincuencia juvenil, promoción de marginados,

reventa callejera o ambulante de localidades y tipifica como infracción sectorial su incumplimiento¹⁴ y, por otro lado, se establecen determinadas condiciones para el ejercicio de la actividad:

- Se permite la reventa de entradas realizada por entidades autorizadas.
- La venta con recargo no puede superar el 25% de las localidades de cada clase.
- El recargo no puede exceder del 20% del precio de taquilla de la entrada en venta directa al público.
- La reventa solo puede realizarse en locales cerrados.

Por tanto, de la literalidad del precepto se infiere que el RD estatal vigente, el cual carece de carácter básico, no aborda el fenómeno de la venta o reventa telemática o través de Internet, lógicamente por la fecha de adopción del mismo (1982) que es previa al desarrollo de estas tecnologías.

III.3 Regulación autonómica relativa a la venta y reventa de entradas

Corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias sustanciales en materia de espectáculos públicos. Del análisis realizado, destaca su efectiva diferenciación en la manera de afrontar las mismas¹⁵.

A pesar de las competencias asumidas estatutariamente, no todas han regulado la venta y reventa de entradas o lo han hecho limitándose a prohibir la reventa callejera o ambulante, manteniendo en vigor las prescripciones del RD estatal de 1982 que se aplica de forma supletoria. Éstas serían las principales conclusiones:

atención de ancianos, desarrollo comunitario e integración social de disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales. 2. Queda terminantemente prohibida la venta y la reventa callejera o ambulante de localidades. Al infractor, además del decomiso de las localidades, se le impondrá una multa, especialmente si se tratara de revendedor habitual o reincidente, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes de este Reglamento.”

¹⁴ Concretamente, el art. 81.34 establece que son infracciones del Reglamento:” *La reventa callejera o ambulante de billetes o localidades o la percepción de sobrepagos superiores a los autorizados.”*

¹⁵ Sin ánimo exhaustivo, esta dispersión se refleja en ejemplos tales como: en las Comunidades de Cantabria y Galicia se prohíbe la reventa de entradas en general mientras que el País Vasco se prohíbe específicamente la reventa con recargo, en la Comunidad Valenciana solo hace referencia a la prohibición de la reventa ambulante y en la Comunidad de Andalucía y de Madrid se establece, además de la prohibición general de la reventa callejera o ambulante, que otros tipos o modalidades de reventa puedan ser autorizados por el órgano competente, quien solo concederá esa autorización cuando el organizador del evento haya dado su visto bueno con carácter previo. Otras CC.AA. hacen referencia a la venta telemática, pero se remiten a desarrollo reglamentario que no se ha producido (Andalucía, Aragón, Cataluña, Cantabria, Valencia, La Rioja, País Vasco, Valencia).

- Por regla general, **se prohíbe la reventa callejera o ambulante**¹⁶.
- Algunas Comunidades **no abordan otras modalidades distintas de la reventa autorizada o de la realizada en establecimientos cerrados autorizados** (se requiere licencia o autorización de la Administración para realizar la venta o reventa, previa acreditación de la cesión de entradas por el organizador del evento). Por tanto, no se regula la reventa que no ha sido específicamente autorizada o la que se realiza a través de medios telemáticos¹⁷.
- **Algunas Comunidades prohíben la reventa, sin especificar qué modalidades, al tipificarla como infracción grave** (se prevén medidas cautelares como el decomiso de las entradas y de los fondos¹⁸).
- **Solo una Comunidad prohíbe expresamente la reventa de entradas en papel o en cualquier medio o soporte electrónico**¹⁹.
- En la inmensa mayoría de Comunidades se aplican de **forma supletoria los límites establecidos en el RD estatal** (máximo 25% localidades por venta comisionada y máximo 20% recargo sobre precio de venta inicial fijado por la empresa organizadora o promotor). Solo en una Comunidad²⁰ se han modificado esas condiciones ligeramente: el 20% de las entradas del evento pueden reservarse para su venta comisionada o reventa y el 20 % como recargo máximo (igual que el RD estatal).
- Algunas Comunidades **contemplan además una reserva de entradas para su venta directa al público por los organizadores del evento y otra reserva de entradas para su venta directa al público el mismo día del evento**²¹.

¹⁶ Es el caso del RD estatal, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Valencia, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia.

¹⁷ Andalucía, Cataluña y Madrid.

¹⁸ Es el caso de Cantabria, Cataluña y País Vasco.

¹⁹ Galicia. Añade que se entiende por reventa la venta de las adquiridas con la finalidad de obtener beneficio económico.

²⁰ Concretamente, la Comunidad de Andalucía.

²¹ Reserva de entradas para su venta directa por el organizador del evento: 75% Valencia, 70% Cantabria, 70% Aragón y 70% La Rioja.

Reserva de entradas para su venta el mismo día del evento: 10% Cantabria, 5% La Rioja y 5% Valencia.

En definitiva, las pocas Comunidades Autónomas que han regulado la reventa de entradas específicamente (a diferencia de la venta comisionada o con recargo) bien requieren autorización previa de la Administración y el organizador del evento, bien prohíben en términos generales cualquier tipo de reventa. No obstante, la reventa de entradas que se realice a través de medios telemáticos no está específicamente regulada ni en ámbito estatal ni autonómico -salvo en Galicia que se prohíbe expresamente-, por lo que no puede declararse, en términos generales, que esta modalidad de reventa sea una actividad prohibida por el ordenamiento jurídico.

IV. OBSERVACIONES

IV.1 Observaciones generales

La solicitud de informe remitida por el MECD está relacionada con una serie de cuestiones que pueden afectar al correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de competencia efectiva en los mercados de venta y reventa de entradas telemáticas para espectáculos, con incidencia directa en las posibilidades de acceso de los consumidores y usuarios a los mismos.

En los últimos años se han producido avances tecnológicos relevantes en la distribución comercial de entradas para eventos, tanto en el mercado primario como en el secundario, a través fundamentalmente de las plataformas de intermediación telemática para su reventa. En base a ello, el Ministerio decidió abrir un periodo de consulta pública para, en su caso, valorar la posible elaboración de un proyecto de disposición general referido a dichas actividades.

Con carácter preliminar, desde esta CNMC **se valora positivamente que se haya realizado una consulta pública previa²²**, en la que los agentes han tenido la oportunidad de manifestar su posición, **y que se haya solicitado informe a esta CNMC**, que puede orientar una aproximación a la comercialización de entradas para eventos culturales favorecedora de la competencia.

Respecto al fondo de la consulta remitida, se realizan las siguientes consideraciones generales:

Primera. Principios generales aplicables a la intervención pública

La actividad económica circunscrita a la organización de espectáculos públicos, actividades recreativas y eventos culturales es una actividad libre. A pesar de lo anterior, esta actividad económica se ha visto limitada en su ejercicio sobre la base de ciertos objetivos públicos (seguridad ciudadana, orden público, infancia

²² Sirva como ejemplo, las actuaciones llevadas a cabo en el Reino Unido donde el Parlamento encargó a un experto un estudio independiente sobre esta actividad, que incluye una encuesta a miles de usuarios sobre el uso de estas plataformas de reventa.

y juventud, salud de las personas, derechos de los consumidores y usuarios, etc.).

Ahora bien, el hecho de que se intervenga sobre la organización de eventos culturales no supone una justificación automática para intervenir sobre la actividad de comercialización de las entradas de tales eventos. En principio, corresponde a la empresa organizadora o promotora del espectáculo determinar los cauces de comercialización de aquellas, sobre la base de la libertad de decisión, correlato de la libertad de empresa.

Dicho de otro modo, cualquier ejercicio de valoración de las posibles actuaciones por parte de los poderes públicos sobre dicha actividad económica debe partir del reconocimiento de la referida libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la CE, cuya defensa y protección encomienda a todos los poderes públicos.

La existencia de competencia disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos a favor de los operadores o las técnicas más eficientes. Esta eficiencia productiva se traslada al consumidor en forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con la consiguiente mejora del bienestar del conjunto de la sociedad. Si falla la competencia en un mercado, los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios pueden verse mermados, ya que no disponen de variedad de oferta, precios y calidad.

Por ello, cualquier limitación o restricción que una disposición o acto administrativo pueda contener para el acceso y ejercicio de una actividad económica -y por ende para el funcionamiento competitivo de los mercados- deberá **responder a razones imperiosas de interés general (RIIG)** legalmente reconocidas²³ y contar con el preceptivo rango normativo²⁴. Cualquier limitación debe respetar, además, los **principios de buena regulación** (necesidad y

²³ Abarcan los siguientes ámbitos: “*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*” (Ley 17/2009, de 23 de noviembre).

²⁴ En cualquier caso, para imponer un régimen de autorizaciones es fundamental no sólo la identificación de la RIIG de entre las tasadas, sino establecer un nexo causal entre la forma de intervención pública deseada y el fallo de mercado o la RIIG a proteger (es decir, que no cabe invocar genéricamente el fallo del mercado o la RIIG para justificar la necesidad de la intervención pública, sino que debe demostrarse que la forma deseada de intervención pública contribuye y provoca el fin deseado).

proporcionalidad, especialmente) en cuanto principios vinculantes para todas las Administraciones Públicas, ya ejerzan facultades regulatorias o decisorias²⁵.

Segunda. Caracterización económica de la reventa de entradas

En la venta de entradas para espectáculos intervienen distintos agentes. Los **promotores y organizadores de los eventos** (en lo sucesivo y en general, nos referiremos a este grupo como promotores) pueden decidir comercializar las entradas directamente o a través de **agentes de ticketing** (canales autorizados en el mercado primario)²⁶. Las entradas que se comercializan a través de agentes autorizados por el promotor se suelen vender a un precio fijo (*valor facial*) más unos cargos adicionales (por ejemplo, gastos de gestión o comisiones), garantizándose que la entrada tiene plena validez para su uso efectivo. En este ámbito, debe resaltarse que las entradas tienen la naturaleza jurídica de un título valor y dan acceso, conforme a las condiciones de venta del organizador, únicamente al evento que se indica.

El proveedor de entradas o los agentes de *ticketing* pueden cobrar tanto al promotor u organizador del evento como al cliente, proporcionando diferentes servicios²⁷ a este último. Todos estos factores hacen que, en muchos casos, desde el punto de vista de la demanda, la venta de entradas en taquilla no sea directamente sustitutiva de los servicios que proporcionan estos agentes. Este valor añadido lleva a los promotores, organizadores o propietarios de recintos a contratar a uno o varios agentes de *ticketing* como mecanismo para completar

²⁵ Dicha ponderación se plasma con claridad, en lo que a la iniciativa normativa se refiere en el artículo 4 de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) y en el art. 129 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común](#); y en términos generales en el ejercicio de cualquier competencia por parte de las AAPP en el art. 4 de [la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#). Estos principios además se recogen en otras leyes como la [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

²⁶ La extinta CNC tuvo ocasión de analizar el sector de los servicios de venta y distribución de entradas de eventos (*servicios de ticketing*) en el marco del control de concentraciones [C/0335/11: TICKETMASTER/SERVITICKET](#).

²⁷ Posibilidad de comprar en tiempo real entradas desde casa o desde el lugar de trabajo (por teléfono o por Internet); elección de los métodos de pago (efectivo, tarjeta de débito, tarjeta de crédito, etc.); protección de entradas por numerosos sistemas de seguridad; posibilidad de elegir entre una variedad de métodos de entrega de entradas (correo ordinario, impresión en casa o recogida en persona en puntos de venta y taquillas autorizadas); gestión de la devolución del importe de la entrada al adquirente de la misma en caso de cancelación o aplazamiento del evento; o garantía de asientos de alta calidad o acceso a un evento mediante la compra anticipada de entradas y amplia distribución en la elección de asientos

su sistema de comercialización de entradas y aumentar su cobertura y capacidad de atracción de espectadores a los eventos²⁸.

Posteriormente a este mercado primario, es posible que se comercialicen las entradas en el mercado secundario. Como ya se ha señalado, si bien en el pasado los **revendedores** operaban únicamente de forma callejera o ambulante, con la irrupción de las nuevas tecnologías, se ha facilitado considerablemente la reventa a través de internet (por ejemplo, mediante anuncios en redes sociales o en plataformas digitales creadas para ello).

En los últimos años se ha experimentado un desarrollo significativo del mercado secundario de reventa de entradas a través de plataformas digitales²⁹. Estas plataformas son mercados de dos o varios lados, donde los usuarios interactúan y llevan a cabo transacciones entre ellos, es decir, la plataforma actúa como intermediario entre oferta y demanda. Estas plataformas han permitido una considerable reducción de los costes de información y transacción en un número creciente de mercados, posibilitando la aparición de nuevos modelos de negocio y de prestación de servicios, innovadores y más eficientes, y su desarrollo se encuentra en constante crecimiento.

Desde un punto de vista de su racionalidad económica, la reventa de entradas para eventos públicos suele responder a cuatro causas principales:

1. Errores de previsión del consumidor: el mercado secundario facilita que los consumidores que han adquirido una entrada para un evento al que finalmente no pueden asistir recuperen su dinero. En estos supuestos, la reventa es eficiente y beneficiosa tanto para los consumidores como para el organizador, puesto que reduce el riesgo de compra de las entradas (ya que no es una decisión irreversible) y aumenta la disponibilidad al pago del consumidor³⁰.

²⁸ Según datos de la publicación [The International Ticketing Yearbook is an annual guide to the global live entertainment ticketing business](#) elaborada por la revista IQ Magazine y publicado en agosto de 2017, Ticketmaster es el operador principal en nuestro país, seguido de Entradas.com y Ticketea. También destacan nuevos entrantes como Twickets y Onebox.

²⁹ Según información de la publicación [The International Ticketing Yearbook is an annual guide to the global live entertainment ticketing business](#) elaborada por la revista IQ Magazine y publicado en agosto de 2017, Seatwave, TengoEntradas, Viagogo, Entradas365 y Ticketbis (adquirida por Stubhub en 2017).

³⁰ Pascal COURTY, *Some Economics of Ticket Resale*, Journal of Economic Perspectives 17, n. 2 (2003): 85-97; Andrew SWEETING, *Equilibrium Price Dynamics in Perishable Goods Markets: The Case of Secondary Markets for Major League Baseball Tickets*, Journal of Political Economy 120, n. 6 (2012): 1133-1172.

2. Fijación de precios por debajo del precio de vaciado del mercado³¹: un sistema comúnmente extendido en estos eventos es el establecimiento de un precio facial por el organizador antes de la comercialización de las entradas, sin posibilidad de modificación.

En la fijación de este precio, el organizador puede voluntariamente fijar precios por debajo del precio de vaciado de mercado por razones como los beneficios de un “todo vendido” o “*sellout*” en términos de reputación e imagen y asociados a la naturaleza de bien “experiencial” de los eventos³², los beneficios por actividades conexas al espectáculo, como concesiones o la venta de productos licenciados o *merchandise*³³, o por objetivos de tipo social o cultural o de imagen que busquen facilitar el acceso por consumidores de rentas bajas. Por otra parte, también puede ocurrir que la fijación de precios por debajo del precio de vaciado de mercado se deba a errores de previsión de la demanda por el organizador.

La fijación de precios por debajo del precio de vaciado de mercado produce un exceso de demanda, constituido por consumidores que están dispuestos a adquirir la entrada a un precio superior. La reventa aparece para responder a las posibilidades de arbitraje provocadas por la existencia de un desequilibrio en el mercado primario, de manera que la reventa en el mercado secundario conduce a casar oferta y demanda³⁴. Esto es una situación clásica de divergencia de intereses: por un lado, los del promotor, que optimiza con un precio menor y, por otro, los del revendedor que, al no beneficiarse de esas consideraciones adicionales, desea fijar un precio más elevado.

En estas situaciones, la existencia de reventa libre, al no estar limitada por los precios faciales, facilita que los precios se ajusten a oferta y demanda y es eficiente.

³¹ El precio que iguala la cantidad ofertada y la cantidad demandada es el precio de equilibrio. A este precio ningún comprador, considerado individualmente, obtendría más satisfacción de comprar una cantidad mayor o menor del bien y ningún vendedor, considerado individualmente, obtendría más beneficio de vender una cantidad mayor o menor del bien. Por ello se dice que es el precio de vaciado de mercado.

³² Marie Connolly PRAY y Alan B. KRUEGER, *Rockonomics: The Economics of Popular Music*, Handbook on the Economics of Art and Culture, cap. 20 (2006): 667–719.

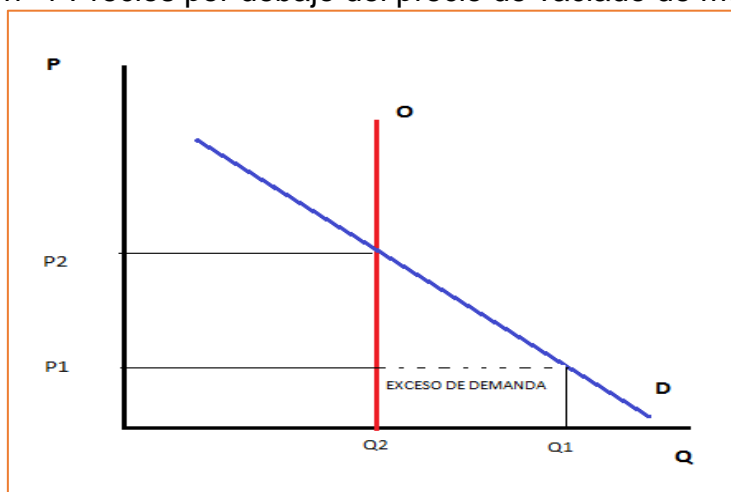
³³ Joris DRAYER, David STOTLAR y Richard IRWIN, *Tradition vs. Trend: A Case Study of Team Response to the Secondary Ticket Market*, Sport Marketing Quarterly 17, n. 4 (2008): 235–240.

³⁴ Phillip LESLIE y Alan SORENSEN, *The Welfare Effects of Ticket Resale*, NBER Working Paper n. 15476 (2007); Pascal COURTY y Mario PAGLIERO, *Price Discrimination in the Concert Industry*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Papers n. 7143, (2009); Daniel A. RASCHER y Andrew D. SCHWARZ, *The Antitrust Implications of ‘Paperless Ticketing’ on Secondary Markets*, Journal of Competition Law & Economics, 9 n. 3 (2013): 655–708.

Desde la óptica del consumidor, el racionamiento no es deseable, porque habrá consumidores insatisfechos (todos los estarían dispuestos a adquirir la entrada al precio facial y no pueden hacerlo por la escasez) y es posible que no sean los consumidores que otorgan mayor valoración al evento quienes van a poder adquirir las entradas. Por ello, la reventa es una situación deseable, pues lleva a que sean los consumidores con mayor valoración quienes obtengan las entradas.

El gráfico 1 ilustra este hecho. Si se establece un precio (P_1) por debajo del precio de vaciado de mercado (P_2), la cantidad de producto que demandan los consumidores (Q_1) es superior a la que ofrecen las empresas (Q_2), de tal forma que quedan muchos consumidores sin satisfacer (es decir, consumidores que estarían dispuestos a adquirir el bien al precio ofertado, pero no pueden). En esta situación, la reventa puede favorecer que se eleven los precios hasta que se alcance el punto de equilibrio entre oferta y demanda (P_2 , Q_2), en el que tanto demandantes como oferentes están satisfechos con el precio y con la cantidad intercambiada.

Gráfico nº 1 Precios por debajo del precio de vaciado de mercado³⁵:



Fuente: elaboración propia.

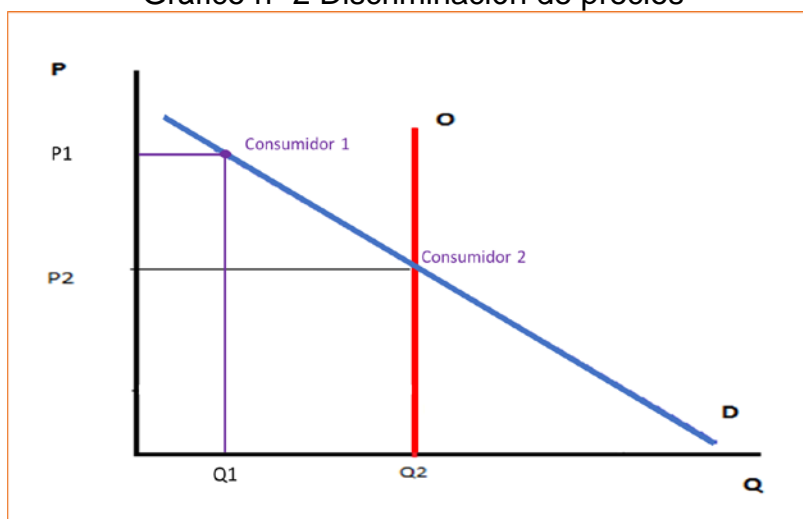
3. Evitar discriminación de precios: la curva de demanda del mercado es una agregación de consumidores con distintas valoraciones individuales del producto (el acceso al evento). Los oferentes podrían explotar en su beneficio tales diferencias en las valoraciones individuales de los consumidores para extraer de cada consumidor el precio máximo que está dispuesto a pagar.

³⁵ Se ha asumido que la oferta es rígida al precio, dado que los costes marginales de un espectador adicional suelen ser reducidos y el aforo de los eventos suele estar limitado.

La reventa contribuye a evitar que se produzca esta discriminación, puesto que facilita que los consumidores con las valoraciones más bajas (y que, por tanto, habrán adquirido las entradas a precios inferiores) vendan sus entradas a los consumidores con valoraciones superiores a precios inferiores a los que los oferentes querrían venderlos.

El gráfico 2 ilustra este hecho. Como puede observarse, un oferente con capacidad de discriminar precios trataría de vender a cada consumidor el precio máximo que este esté dispuesto a pagar. Así, al consumidor 1 le cobraría el precio P_1 y al consumidor 2 el precio P_2 . Esto supone que el oferente se apropiaría de todo el excedente del mercado, a costa de los consumidores. La reventa contribuye a evitar la discriminación, porque el consumidor 2 estaría dispuesto a vender al consumidor 1 su entrada a cualquier precio superior a P_2 . Por tanto, en estas situaciones la reventa es, en general, deseable.

Gráfico nº 2 Discriminación de precios



Fuente: elaboración propia.

No obstante, este enfoque puede ser simplificador en ocasiones. Ante un monopolista cuya curva de costes marginales no sea rígida al precio, la discriminación puede beneficiar a los consumidores al incrementar la oferta total de entradas. En el ejemplo del gráfico anterior, si la curva de costes marginales no fuera rígida (tuviera pendiente), un monopolista fijaría un precio superior al precio de vaciado del mercado (P_2). En esta situación, la discriminación puede incrementar la eficiencia asignativa del mercado, puesto que al permitir que el monopolista cobre a cada

consumidor el máximo que está dispuesto a pagar, el monopolista tendrá incentivos a vender entradas hasta que se agote el aforo.³⁶

4. **Poder de mercado de los revendedores:** Una última situación en la que puede surgir la reventa es cuando existe uno o varios revendedores con poder de mercado, que tienen capacidad para adquirir todas las entradas en el mercado primario (de uno o varios eventos) y revenderlas posteriormente a precios superiores, explotando así su poder de mercado. En estas situaciones, la reventa no es deseable porque supone una pérdida de eficiencia asignativa y un menor excedente para los consumidores.

Es importante identificar en cada caso concreto qué clase de reventa se pretende atajar, ya que, de las tres situaciones expuestas, la reventa es eficiente y deseable socialmente, generalmente, en las tres primeras. La intervención pública sobre la reventa, en caso de que se considere deseable, debe dirigirse solamente a la última clase de las situaciones descritas y en los casos en que la pérdida de bienestar sea evidente, evitando interferir con las situaciones en las que la reventa, al ser eficiente, mejora el bienestar general.

IV.2 Observaciones particulares

Primera. Sobre los límites a la venta de entradas por terceros (mercado primario)

Tanto en el RD de 1982 como en la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas, se aplican **límites sobre la cantidad de entradas que pueden venderse por terceros** (entre el 20-25% de las localidades) y **sobre los recargos** que pueden aplicar estos (máximo del 20% de recargo sobre precio de venta inicial fijado por el promotor).

Además, algunas Comunidades Autónomas contemplan una **reserva de entradas para su venta directa al público por los promotores** (Aragón, Cantabria, La Rioja y Valencia, entre el 70-75% de las entradas) y otra **reserva de entradas para su venta directa al público el mismo día del evento** (Cantabria, La Rioja y Valencia, entre el 5-10% de las entradas).

³⁶ Ver Xianjun GENG, Ruhai WU y Andrew B. WHINSTON, *Profiting from Partial Allowance of Ticket Resale*, 71, n. 2 (2007): 184-195. Zane A. SPINDLER, *How Parasites Serve Their Host: A Graphical Analysis of Scalping*, *Public Finance Review* 31, n. 6 (2003): 694-699; Larry KARP y Jeffrey M. PERLOFF, *When Promoters Like Scalpers*, *Journal of Economics & Management Strategy*, 14 (2005): 477-508; COURTY (2003) op. cit.; RASCHER y SCHWARZ (2013), op. cit.

Estos límites suponen una restricción muy severa sobre la libertad de empresa y sobre la competencia en los mercados. Así:

- La **venta a través de agentes de ticketing** puede constituir una forma eficiente de llegar a un mayor número de consumidores, o de ofrecer las entradas en mejores condiciones (por ejemplo, adquirir las entradas online, en lugar de tener que hacer colas): así, los límites a la cantidad de entradas que pueden venderse por terceros, las reservas de entradas para su venta por los promotores o las reservas de entradas para venta al público el mismo día del evento son claramente restrictivas.
- Los **límites a los recargos** aplicados pueden tener el efecto positivo de limitar el doble margen, pero impiden que los agentes de ticketing presten servicios que puedan ser deseados por los consumidores cuando tales servicios encarecen las entradas por encima de los límites fijados.

A juicio de esta CNMC, **estos límites no encuentran justificación en fallos de mercado o RIIG**. La única razón que esta CNMC considera que podría invocarse en estos casos es el mantenimiento de precios bajos como parte de la promoción de la política cultural. Pues bien, incluso en los supuestos en lo que fuera aceptable esta RIIG, esta CNMC considera que **podrían existir medios menos invasivos sobre la competencia para conseguir los mismos objetivos**: por ejemplo, subvencionar las entradas o reservar un cupo de entradas a precios especiales para determinados colectivos permitirían lograr una mayor eficiencia en la distribución, lo cual contribuiría probablemente a reducir los costes de distribución – y con ello, los precios a los consumidores – y a estimular la innovación.

Segunda. Sobre la prohibición absoluta de la reventa de entradas

Como se ha señalado, las regulaciones en España son muy restrictivas con la reventa de entradas. Así, según los territorios, se contempla la **prohibición absoluta** de:

- la **reventa de entradas en cualquier modalidad** (Cantabria, Cataluña, País Vasco),
- la **reventa por medios electrónicos** (Galicia),
- la **reventa callejera o ambulante** (RD estatal, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Valencia, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia),
- y la reventa por **agentes no autorizados** (Andalucía, Cataluña y Madrid).

La prohibición absoluta de reventa de entradas supone una **restricción muy severa sobre la libertad de empresa y la competencia** en los mercados. Como se ha analizado, **la reventa tiene, con carácter general, beneficios sobre la eficiencia asignativa y sobre el bienestar de los consumidores**, por lo que tales restricciones tan severas deben quedar reservadas para situaciones en las que verdaderamente sea preciso para salvaguardar un interés general (RIIG) y sea proporcionado.

De entre las RIIG, las regulaciones sobre reventa de entradas han prestado atención a la protección del consumidor por la existencia de fraude (venta de entradas falsas) y al fomento de la cultura (acceso universal a eventos por los consumidores).

En todo caso, **en absoluto parece que la prohibición de la reventa de entradas sea una medida proporcionada** para proteger tales RIIG.

- Por un lado, cabe recordar que **ya existen otras formas de evitar el fraude en la venta de entradas**. En primer lugar, no debe olvidarse que es un problema que concierne también a los propios revendedores, quienes, en ausencia de regulación, pueden aplicar sistemas para desincentivar comportamientos fraudulentos³⁷.

Además, existe la vía penal para desincentivar tales prácticas: así, el Código Penal contempla los delitos de falsedad documental para quien *“simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad”* y también el de estafa para quien *“con ánimo de lucro, utilizaren engaño bastante para producir error en otro, induciéndolo a realizar un acto de disposición en perjuicio propio o ajeno”*.

Y si estas previsiones no fueran suficientemente disuasorias para evitar el fraude en la reventa, en lugar de prohibirla de manera absoluta, la intervención podría dirigirse a exigir que los intermediarios informen debidamente y con todas las garantías a los compradores³⁸, que ofrezcan garantías para que la intermediación entre compradores y vendedores se realice de manera transparente y veraz, que permitan conocer la identidad del vendedor o que apliquen sistemas de prevención contra el fraude.

³⁷ Por ejemplo, algunas plataformas, para evitar las entradas falsas, aplican una política por la que se bloquea el importe de la transacción hasta que se celebra el evento y se confirma que el comprador ha accedido el mismo.

³⁸ El problema surge cuando las plataformas para la reventa no ofrecen información necesaria y suficiente al comprador sobre si existe tal prohibición y, por tanto, crean expectativas sobre el derecho de acceso al evento ya que podría ser motivo de incautación o anulación de dicha entrada, sin derecho a devolución u otra indemnización.

Adicionalmente, podría contemplarse la realización de campañas institucionales de información al consumidor con el fin de concienciarlos sobre los diferentes canales de distribución de entradas, los derechos que les asisten y los riesgos a los que podrían exponerse si se producen transacciones respecto a operadores con escasez de garantías³⁹.

- Por otro lado, si lo que se pretende es garantizar o fomentar el **acceso a los eventos culturales** generalmente considerados, como decisión de política pública, pueden existir **alternativas menos coercitivas para la competencia** que impedir la reventa o limitarla por vía regulatoria. Por ejemplo, subvencionar las entradas o reservar un cupo de entradas a precios especiales para determinados colectivos.

Por todo lo anterior, se considera que no hay justificación para que la Administración promueva disposiciones normativas que, con carácter general y sin justificación, restrinjan o prohíban la reventa de entradas para eventos públicos mediante plataformas online.

Tercera. Sobre la compra masiva de entradas en el mercado primario por robots para su reventa en el mercado secundario

En la consulta pública se ha puesto de manifiesto el problema específico del empleo de **tecnología específica en la venta online para acaparar el mayor número de entradas en un mismo proceso de compra (robots)**. Estas prácticas tendrían por objeto la reventa en el mercado secundario a precios superiores a los establecidos en el precio autorizado por el organizador o promotor del evento.

Esta forma de actuar, cuya relevancia real habría que acotar en sus justos términos (probablemente se dará en grandes eventos, pero no en la gran mayoría de eventos culturales), **podría ser restringida por los propios promotores** de espectáculos, por ejemplo, limitando el número de entradas a

³⁹ Sirva como ejemplo la campaña lanzada por la Autoridad de Competencia del Reino Unido, CMA que no solo tiene como destinatarios a los consumidores <https://www.gov.uk/government/publications/secondary-ticket-websites-advice-for-consumers>, sino también a los agentes involucrados en el sector <https://www.gov.uk/government/publications/letter-from-the-cma-to-secondary-ticket-websites-on-consumer-law>

En nuestro país, el artículo 17 de la Ley consumidores y usuarios, relativo a la información, formación y educación de los consumidores y usuarios contempla que: *Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la formación y educación de los consumidores y usuarios, asegurarán que estos dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos y velarán para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado.*

adquirir por cada comprador, cada tarjeta de crédito o cada dirección IP, o exigiendo una identificación personal o fiscal al adquirente de la entrada.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que estas situaciones de acaparamiento solo deben ser preocupantes cuando produzcan una elevación artificial de los precios del mercado. En este sentido, es preciso distinguir claramente dos situaciones:

- Una primera posibilidad es que **estas prácticas surjan porque exista una política de precios ineficiente por parte del promotor** del evento, de manera que se hayan fijado los precios de venta por debajo de su valor de mercado, como se ha analizado en las consideraciones generales. Cuando esto sucede, **los revendedores aprovechan esta oportunidad de negocio, pero no generan un daño al interés general**, puesto que únicamente facilitan que oferta y demanda se ajusten correctamente.
- Una segunda posibilidad es que **los revendedores tengan poder de mercado o se coordinen entre ellos**, lo que les permitiría elevar los precios en el mercado secundario por encima de su nivel competitivo. En estas situaciones, sí puede estar justificada la intervención pública. Ahora bien, cabe plantearse si es precisa una mayor intervención pública de la que ya existe. En concreto, debe tenerse en cuenta que **el derecho de la competencia provee herramientas eficaces para perseguir y sancionar las posibles conductas anticompetitivas** que pudieran producirse.⁴⁰

Por todo lo anterior, se considera que no hay justificación para que la Administración promueva disposiciones normativas que persigan evitar la compra masiva de entradas online en los mercados primarios por robots. Tampoco deberían limitarse los precios a los que deben comercializarse las

⁴⁰ Aunque no se tiene constancia de que se haya sancionado en el pasado el problema concreto de adquisición de entradas por robots para revenderlas a precios supracompetitivos aprovechando su posición de dominio o coordinándose, otros precedentes de situaciones parecidas pueden servir de ilustración:

- En la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 25 julio 2002 ([expediente 522/01: Mundial Fútbol 98](#)), se sancionó a la Real Federación Española de Fútbol y a Viajes El Corte Inglés por un acuerdo de distribución exclusiva para la venta de las entradas del Mundial 98, y a Viajes El Corte Inglés por abuso de posición de dominio en el mercado de entradas y paquetes turísticos para el Mundial 98, al negarse a suministrar entradas a sus competidores.
- La autoridad francesa de la competencia sancionó en 2012 con 9,3 millones de euros a Fnac, France Billet y Ticketnet por acuerdos anticompetitivos para fijar las comisiones por la venta de entradas y para evitar la entrada en el mercado de un competidor ([nota de prensa](#)).

entradas en este mercado de la reventa⁴¹ puesto que de nuevo entra en juego la oferta y demanda y la libertad de pactos entre particulares que utilizan las plataformas digitales como soporte de la interacción para llevar a cabo la transacción.

Cuarta. Sobre la reventa de entradas en el mercado secundario por operadores del mismo grupo empresarial que los vendedores en el mercado primario

En la consulta pública se ha puesto de manifiesto el problema específico de la utilización de técnicas de integración vertical o de negociación por las que los operadores del mercado primario (comisionistas que venden por cuenta del promotor) trasvasan directamente las entradas a operadores de su mismo grupo empresarial (o a otros operadores no integrados) que operan como revendedores en el mercado secundario.

En principio, **estas situaciones no son deseables para el promotor** del evento, puesto que perdería el control sobre la venta de entradas en el mercado secundario (por ejemplo, el promotor podría desear que se vendan las entradas a un precio más bajo). Por ello, es probable que el promotor trate de impedir las prohibiéndolas contractualmente. Pero es posible que no siempre lo consiga, bien porque carezca de poder de negociación frente al comisionista, bien porque el comisionista realice esta práctica sin conocimiento del promotor.

Ahora bien, **no debe confundirse el interés del promotor en que esta práctica no suceda con el interés general ni con el interés de los consumidores**. Desde el punto de vista de la eficiencia asignativa de los mercados y del bienestar general, esta cuestión plantea consideraciones similares a las del apartado anterior: solo va a ser una situación preocupante cuando los operadores que realizan la práctica tengan poder de mercado en el mercado secundario o se coordinen con otros operadores en este mercado, y para estas situaciones ya se dispone de las herramientas del derecho de la competencia.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ha analizado la información remitida por el MECD desde el punto de vista de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente, llegando a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Cualquier ejercicio de valoración de las posibles actuaciones por parte de los poderes públicos sobre cualquier actividad económica debe partir del reconocimiento de la **libertad de empresa consagrada en el artículo 38**

⁴¹ Se recuerda que la Comisión Europea ha aclarado que los precios de las entradas por encima de su valor facial no están prohibidos en el ámbito de la UE.

de la CE, cuya defensa y protección encomienda a todos los poderes públicos.

- Cualquier limitación o restricción que una disposición o acto administrativo pueda contener para el acceso y ejercicio de una actividad económica deberá responder a **razones imperiosas de interés general** legalmente reconocidas y contar con el preceptivo rango normativo. Cualquier limitación debe respetar, además, los principios de buena regulación (**necesidad y proporcionalidad**, especialmente) en cuanto principios vinculantes para todas las Administraciones Públicas.
- Si hay una insatisfacción con los resultados de estos mercados, la respuesta por parte de las autoridades públicas no tiene por qué consistir en más regulación, sino que debería centrarse en **eliminar aquellas regulaciones que no respeten los principios de buena regulación económica**.
- **La forma de comercializar las entradas para eventos, directamente por el promotor o a través de terceros, debería ser una decisión libre del promotor.** No se considera que exista motivo justificado para imponer límites a esta libertad de comercialización, como los que imponen en la actualidad algunas normativas estatal y autonómicas.
- **La reventa de entradas contribuye, como en la generalidad de los mercados y sectores económicos, a un resultado eficiente de los mercados y a mejorar el bienestar social y de los consumidores.** En los casos en los que la reventa puede asociarse a un menor bienestar social y para los consumidores, normalmente el problema reside en la falta de competencia, para lo cual la intervención pública dispone de herramientas específicas que son mucho más efectivas (el derecho de la competencia).
- Cuando la Administración Pública intervenga en los mercados de comercialización de entradas para **proteger a los consumidores** (evitando el fraude en la comercialización de entradas) o como parte de **promoción de la política cultural**, debe hacerlo de la forma menos restrictiva posible sobre la competencia y la libertad de empresa. **Los problemas expuestos bien pueden ser resueltos por el sector privado sin necesidad de regulación, bien existen otras ramas del ordenamiento jurídico que podrían reforzarse** (fundamentalmente lucha contra el fraude, política de defensa de la competencia y protección al consumidor pueden servir para atajar los problemas identificados) para equilibrar los intereses en juego con el principio de libertad de empresa.
- **La reventa de entradas por robots no tiene por qué suponer una merma de la eficiencia en los mercados ni del bienestar general o de**

los consumidores. Además de ser necesario un análisis en profundidad para verificar la magnitud del fenómeno, en los casos en los que este hecho sea preocupante, el derecho de la competencia puede ser suficiente para paliar los problemas que puedan surgir.

- **La existencia de operadores que se revenden a sí mismos o conciertan con terceros las entradas para comercializarlas en el mercado secundario puede ser prevenida por los promotores.** En los casos en los que no sea posible, el derecho de la competencia puede ser igualmente suficiente para paliar los problemas que puedan surgir. **Pero en cualquier caso no debe confundirse el interés de los promotores con el interés de los consumidores o con el interés general.**
- Ni la normativa estatal ni la autonómica han evolucionado de forma paralela a la transformación de la realidad económica y social. En los últimos años, la digitalización y las tecnologías que han acompañado su desarrollo han contribuido al desarrollo de los denominados mercados virtuales en muchos sectores de la economía. Además, la regulación se caracteriza por una heterogeneidad normativa en las Comunidades Autónomas que dificulta la operatividad de las empresas.
- **Se recomienda por todo ello revisar el marco normativo existente – estatal y autonómico- de conformidad con el principio de evaluación normativa** y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación (art. 130 de la Ley 39/2015), especialmente de aspectos como el establecimiento de:
 - precios o recargos máximos para la venta comisionada o para la reventa
 - cuotas máximas de entradas destinadas a la venta comisionada o a la reventa
 - obligaciones de reservas de entradas por los organizadores o promotores para su despacho directo de venta al público o reserva especial de venta el mismo día de celebración del evento.

Todas ellas son variables esenciales para el ejercicio de la actividad económica (tanto de promoción de espectáculos como de intermediación en la comercialización de entradas) que deberían ser dejados, en principio, a la libre decisión de los propios operadores.

