



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 54/2019

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 6 de febrero de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 10 de enero de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto regulador de las profesiones turísticas y de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Informe-propuesta.- El 20 de octubre de 2017 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía elaboró un informe-propuesta de inicio de la tramitación de un proyecto de Decreto regulador de los Guías de Turismo en Castilla-La Mancha.

En el mismo, tras efectuar una exposición de los antecedentes normativos, tanto estatales como autonómicos en esta materia, señala que la normativa vigente se encuentra regulada en el Decreto 96/2006 de 17 de julio,

de Ordenación de las Profesiones Turísticas en Castilla-La Mancha, pero que esta norma resultó afectada por la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, llevada a cabo por la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativas a los Servicios en el Mercado Interior. Por ello, estima necesario la tramitación de una norma reglamentaria para finalizar el proceso de transposición en nuestro ordenamiento jurídico de la citada Directiva, así como para adoptar políticas regulatorias que impulsen la modernización del sector profesional de los guías de turismo, el incremento de la competencia por parte de los agentes económicos, el aumento de la calidad de la información, la mejora de la protección de los derechos de los consumidores y las mejoras en los accesos al sector profesional.

Segundo. Consulta previa.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se publicó en el portal web de la Administración autonómica la consulta pública previa referente al proyecto de Decreto en materia de Guías de Turismo de Castilla-La Mancha. En dicha consulta se hacía referencia a los antecedentes de la norma; los problemas que se pretendían solucionar; la necesidad y oportunidad de su tramitación; los objetivos y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

No consta en el expediente la presentación de peticiones o sugerencias al respecto.

Tercero. Memoria.- El día 14 de marzo de 2018 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía suscribió la memoria sobre el proyecto de Decreto regulador de los Guías de Turismo en Castilla-La Mancha.

Tras exponer el marco competencial y normativo que resulta de aplicación, resalta que se estima necesario la aprobación de un nuevo Decreto que regule esta materia a fin de efectuar una adecuada transposición de los mandatos contenidos en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, así como en las Leyes que regulan el libre acceso a las actividades de servicios y de garantía de la unidad de mercado, incorporando al mismo tiempo las



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

experiencias e innovaciones que se han desarrollado en los últimos años en el campo de la información turística. Con el nuevo marco jurídico se pretende conciliar la actividad de los guías turísticos habilitados en Castilla-La Mancha con los habilitados por otras Comunidades Autónomas y por Estados miembros de la Unión Europea, así como incrementar la calidad turística, la competencia, potenciar la innovación y una mejora del desarrollo profesional y empresarial.

A continuación se expone el contenido del proyecto reglamentario, destacando como una de sus principales novedades el incremento de modos de acceso a la habilitación. Otra de las novedades que se destacan en la memoria son las empresas de información turística.

Seguidamente se efectúa un análisis del impacto normativo, en el que tras exponer la competencia autonómica para regular la materia, se realiza un examen de los efectos que se derivan de la aprobación del Decreto tanto en el ordenamiento jurídico autonómico como local.

En el examen del impacto económico, se dice que la nueva regulación producirá unos ingresos para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha derivados de los precios públicos y tasas que regulan la materia que se estiman en 11.326,04 €. Respecto a los gastos, manifiesta que la norma no conlleva directamente costes económicos y que el único coste que puede suponer será el derivado de la celebración de exámenes de habilitación, pero dado que sus características no se detallan en la norma, su estimación no resulta ahora posible. Se añade que la norma afectará favorablemente la competitividad empresarial lo que supondrá una mejora para los consumidores.

A continuación se expone el impacto en reducción de cargas administrativas, derivadas de la tramitación electrónica y simplificación de trámites.

Finaliza la memoria reseñando que en el proyecto normativo no se incluyen medidas que puedan dar lugar a discriminaciones por razón de género.

Cuarto. Autorización para el inicio de la elaboración de la disposición reglamentaria.- A la vista de la memoria elaborada por la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo dictó resolución el día 15 de marzo de 2018 autorizando la iniciativa reglamentaria para la elaboración del Decreto regulador de los Guías de Turismo en Castilla-La Mancha.

Quinto. Informe de la Secretaría General.- Una vez redactado el primer borrador de proyecto de Decreto, con fecha 15 de mayo de 2018 el Secretario General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo emitió un informe en el que tras hacer referencia a la documentación aportada al expediente y examinar el marco normativo y competencial, expone la estructura y contenido de la norma, efectuando diversas consideraciones respecto de algunos preceptos. Tras ello, reseña el procedimiento a seguir, no observando obstáculo legal alguno para su aprobación.

Sexto. Informe de evaluación de impacto de género.- En idéntica fecha del anterior informe, el Jefe de Área de Coordinación y Gestión de la misma Consejería manifestó que desde la perspectiva de igualdad de género la regulación que se contiene en el proyecto de Decreto no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género.

Séptimo. Informe de adecuación normativa.- A continuación, el 21 de mayo de 2018 un Inspector Analista de la Inspección General de Servicios informó que el proyecto de Decreto se ajusta y cumple con la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Octavo. Informe de la Unidad de Coordinación Estratégica Económica.- Con fecha 5 de junio de 2018 el Coordinador de Estrategia Económica de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, a solicitud de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, informó el contenido del proyecto normativo respecto de las normas y principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado y desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Efectúa diversas consideraciones a alguna de las disposiciones del proyecto.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Noveno. Información pública.- El proyecto normativo fue sometido a información pública por plazo de 20 días, publicándose la correspondiente resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha del día 28 de mayo de 2018. Asimismo, dicha resolución también se publicó en el Tablón de Anuncios Electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desde el 29 de mayo al 26 de junio de 2018 y se remitió a los titulares de las Secretarías Generales de las Consejerías de la Administración Regional a fin de que pudiesen efectuar las observaciones que estimasen convenientes en el mismo plazo de 20 días.

El 24 de julio, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía emitió informe respecto de las alegaciones presentadas por algunas Consejerías, especificando las que daban lugar a la modificación del texto del proyecto y las que eran desestimadas.

Posteriormente, el 7 de septiembre de 2018, la misma autoridad emitió otro informe en el que se relacionan todas las alegaciones presentadas durante el plazo de información pública. En dicho documento se motivan las causas de admisión y desestimación de las propuestas presentadas por los particulares.

Tras ello se elabora una nueva versión del proyecto de Decreto regulador de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha.

Décimo. Informe del Consejo de Turismo.- Según se acredita por la Secretaria del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, el proyecto de Decreto fue sometido a la consideración y votación del pleno de dicho órgano el día 31 de julio de 2018, siendo aprobada la continuación de su tramitación con el voto a favor de 12 miembros, 5 votos en contra y 6 abstenciones.

Undécimo. Alta del proyecto en la plataforma de cooperación normativa.- Mediante certificado del Coordinador de Estrategia Económica se acredita que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, el proyecto normativo fue dado de alta en la plataforma de cooperación normativa, dentro del Sistema de Cooperación Interadministrativa para la Unidad de Mercado, con fecha 3 de octubre de 2018.

Duodécimo. Nuevo informe de la Secretaría General.- El segundo borrador del proyecto de Decreto fue informado por el Secretario General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo el 11 de octubre de 2018, reseñando la documentación aportada al expediente, el ámbito normativo y marco competencial y el contenido del proyecto. A continuación analiza el procedimiento tramitado, considerando que se ha dado cumplimiento a lo establecido en la normativa de aplicación. Añade que debe recabarse el informe del Gabinete Jurídico y el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Decimotercero. Informe del Gabinete Jurídico.- Solicitado informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, éste fue emitido el día 19 de noviembre de 2018. En el apartado dedicado al análisis del texto del proyecto normativo se realizan diversas consideraciones al mismo.

Dichas observaciones fueron informadas por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, y dieron lugar a la modificación del texto en el sentido indicado en el informe.

Decimocuarto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- El día 12 de diciembre de 2018 el Director General de Presupuestos informó favorablemente el proyecto normativo en lo referente a los ingresos y gastos que en su aplicación pudieran resultar.

Decimoquinto. Contenido del proyecto.- El texto del proyecto de Decreto que se somete a consideración consta de un preámbulo, 33 artículos integrados en seis capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, otra derogatoria y dos finales. El texto se completa con once anexos.

Se inicia el preámbulo de la disposición haciendo una referencia a la norma estatutaria que atribuye la competencia en esta materia a la Comunidad Autónoma, tras lo cual se expone el marco legal que resulta de aplicación, tanto estatal como autonómico. A continuación se resaltan las diferentes vías de acceso a la actividad profesional de guía de turismo, entre las que destaca la derivada de estar en posesión de la cualificación profesional de Guía de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Turistas y Visitantes, regulada por el Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de trece cualificaciones profesionales de la familia profesional hostelería y turismo.

Igualmente se expresa que haciendo uso de la habilitación conferida por el artículo 25.2 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, se ha optado por mantener la figura del informador turístico local, creada por el Decreto 96/2006, de 17 de julio, actualizando su regulación a fin de que la actividad profesional pueda alcanzar a todos los territorios de Castilla-La Mancha.

Asimismo, en la norma se establece un régimen jurídico para las empresas de información turística, el cual se circunscribe a establecer la obligación de que dichas empresas, antes del inicio de la actividad, presenten una declaración responsable, conforme se indica en el artículo 9 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo.

Finalmente se reseña que para continuar con el impulso y dinamización del sector turístico, se extiende a todas las empresas de información turística la obligatoriedad de realizar las declaraciones y comunicaciones por medios electrónicos.

El Capítulo I, "*Disposiciones generales*", se compone de los artículos 1 y 2 en los que se regula el objeto y ámbito de aplicación y las definiciones.

El Capítulo II, titulado "*De los guías de turismo de Castilla-La Mancha*", está subdividido en seis secciones.

La primera "*Ejercicio de la actividad*", comprende los artículos 3 y 4 en los que se regula el ejercicio de la actividad profesional de guía de turismo y la habilitación.

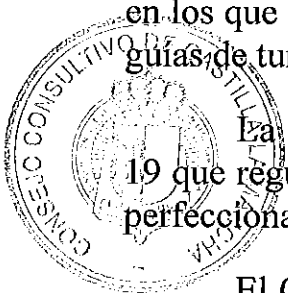
La segunda "*Procedimiento de habilitación por cualificaciones y competencias lingüísticas*", se integra por los artículos 5 a 7 en los que se regulan los requisitos, la acreditación de los requisitos de cualificación profesional y de competencias lingüísticas y el procedimiento.

La tercera “*Procedimiento de habilitación mediante convocatoria de pruebas*”, contiene los artículos 8 a 10 dedicados a las pruebas para la obtención de la habilitación, la comisión evaluadora y la resolución de habilitación.

La cuarta “*Vigencia de las habilitaciones, inscripción registral y carné de los guías de turismo*”, abarca los artículos 11 a 15, en los que se dispone la vigencia de las habilitaciones, la inscripción registral, el carné de guía de turismo de Castilla-La Mancha, la renovación y emisión de duplicados del carné de guía de turismo de Castilla-La Mancha y la comunicación de datos.

La quinta “*Derechos y obligaciones*”, incluye los artículos 16 y 17, en los que se relacionan, respectivamente los derechos y obligaciones de los guías de turismo.

La sexta “*Calidad turística y formación*” engloba los artículos 18 y 19 que regulan los distintivos de calidad y especializaciones y los cursos de perfeccionamiento.



El Capítulo III, nominado “*Libertad de establecimiento y prestación de servicios como guía de turismo en Castilla-La Mancha*”, tiene dos secciones. La primera, titulada “*Libertad de establecimiento*”, comprende los artículos 20 y 21, en los que se recoge el reconocimiento de cualificaciones profesionales de guías de turismo establecidas en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y el procedimiento para ello. En la sección segunda “*Libre prestación de servicios*”, se declara la libre prestación de servicios en Castilla-La Mancha de los guías de turismo establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea y la declaración previa exigida.

El Capítulo IV, denominado “*De los informadores turísticos de ámbito local*”, se integra por los artículos 24 a 31 en los que se disciplina el ejercicio de la actividad de informador turístico de ámbito local, los requisitos, el procedimiento, la vigencia de la habilitación, la inscripción registral, el carné de los informadores turísticos de ámbito local, la renovación y emisión de duplicados del carné de los informadores turísticos de ámbito local y la comunicación de datos.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El Capítulo V, titulado “*De las empresas de información turística*”, solo se compone del artículo 32 en el que se regula la declaración responsable.

El Capítulo VI, rotulado “*Inspección y régimen sancionador*” también se integra por un solo artículo con el mismo nombre.

En las disposiciones adicionales se regulan los profesionales turísticos habilitados al amparo de la normativa anterior y la convocatoria del procedimiento de habilitación como guía de turismo de Castilla-La Mancha.

En la disposición transitoria única se contiene el régimen jurídico de guías de turismo habilitados por otras Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas que presten sus servicios en Castilla-La Mancha.

Mediante la disposición derogatoria se deja sin efecto el Decreto 96/2006, de 17 julio.

Por último, las disposiciones finales se refieren a la habilitación normativa y a la entrada en vigor del Decreto, la cual se producirá a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla- La Mancha.

Los anexos son los siguientes:

- Anexo I: Títulos o certificados oficiales que acreditan la competencia lingüística en un idioma extranjero.
- Anexo II: Títulos educativos que, a los solos efectos de esta habilitación, tendrán la consideración de convalidación parcial de las unidades de competencia y acreditación de las competencias lingüísticas establecidas en el artículo 6.
- Anexo III: Solicitud de habilitación de guía de turismo de Castilla-La Mancha.
- Anexo IV: Solicitud de habilitación de informador turístico local de Castilla-La Mancha.
- Anexo V: Modelos de carné acreditativo.

- Anexo VI: Solicitud de renovación, duplicado o modificación de datos del carné de guía de turismo de Castilla-La Mancha.

- Anexo VII: Solicitud de renovación, duplicado o modificación de datos del carné de informador turístico local de Castilla-La Mancha.

- Anexo VIII: Solicitud de reconocimiento de cualificación profesional como guía de turismo en Castilla-La Mancha por profesionales de la Unión Europea: establecimiento.

- Anexo IX: Declaración del ejercicio de la actividad de guía de turismo en Castilla-La Mancha por profesionales de la Unión Europea.

- Anexo X: Declaración responsable de inicio de actividad como empresa de información turística.

- Anexo XI: Comunicación de cese de actividad, cambio de titularidad y cambio de denominación de empresa de información turística.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 18 de enero de 2019.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el proyecto de Decreto regulador de las profesiones turísticas y de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado *“en los siguientes asuntos: [...] 4.- Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto se dicta en ejecución de lo establecido en diversos preceptos de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por lo que su naturaleza jurídica es la de un reglamento ejecutivo.

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo anteriormente transcrito, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.



II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En el artículo 133.1 se prevé que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una consulta pública, salvo que concurra alguna de las causas previstas en su apartado 4. Esta consulta fue efectuada a través del portal web de la Administración regional.

En lo que se refiere al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, el mismo se contiene en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que*

resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

En el presente supuesto, el proyecto de Decreto fue autorizado por la Consejera competente y, posteriormente, ha sido sometido al trámite de información pública mediante la publicación del correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asimismo obran en el expediente los informes referentes al impacto de género, de adecuación a la normativa sobre racionalización y simplificación de procedimientos, de la Inspección de Servicios, de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica, de la Secretaría General, del Consejo de Turismo, del Gabinete Jurídico y de la Dirección General de Presupuestos.

También en el expediente ha quedado acreditado que el proyecto ha sido dado de alta en la plataforma de cooperación normativa, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Por todo ello, procede continuar con el resto de cuestiones que plantea el expediente sometido a consulta.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto, según dice su artículo 1, la ordenación de las profesiones turísticas, así como la regulación de las empresas de información turística, en el ámbito de Castilla-La Mancha.

El marco competencial de la Comunidad Autónoma para regular esta materia se encuentra reconocido en el artículo 31.1.18ª de su Estatuto de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Autonomía, que le atribuye competencia exclusiva en materia de *“Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*, al ser este un título específico que debe prevalecer frente a la genérica competencia en materia de cultura y educación, según dijo el Tribunal Constitucional en su sentencia de 30 de noviembre de 1982.

Sobre esta cuestión ya se pronunció el Consejo Consultivo en sus dictámenes 17/1997, de 3 de abril y 95/2006, de 22 de junio, emitido en relación con el proyecto de Decreto de ordenación de las profesiones turísticas en Castilla-La Mancha.

Respecto a la naturaleza jurídica de la intervención que en la materia asume la Comunidad Autónoma procede traer a colación la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 122/1989, de 6 de julio, en la que declara que *“No es dudoso a este propósito que la habilitación de guías y guías intérpretes de turismo es un modo de intervención administrativa que atañe a la Ordenación del Turismo en un determinado espacio territorial”*, También dijo que los guías de turismo son una profesión regulada, no una profesión titulada, lo que determina que la competencia esté residenciada en las Comunidades Autónomas y no en el Estado, como sucede con las profesiones tituladas, señalando que *“la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa distinta y alejada de la creación de una profesión titulada [...] Es posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (artículo 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de los intereses generales, los poderes públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud”*.

Por consiguiente, y según ya dijo este Consejo en el citado dictamen 95/2006, de 22 de junio, *“la habilitación de los guías de turismo por la Administración Autonómica es constitucional, no atenta contra la competencia del Estado sobre expedición de títulos y dentro del respeto debido al derecho al trabajo (artículo 35 de la Constitución) pueden intervenir los poderes públicos en esta concreta actividad profesional”*.

Ahora bien, el hecho de que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma se exclusiva, no significa que sea excluyente, existiendo títulos competenciales que habilitan al Estado a dictar normas que afectan a la materia, en base a diversos títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 de la Constitución, entre los que se encuentran los previstos en las reglas 1ª, 13ª, 18ª y 30ª.

Con fundamento en alguno de dichos títulos competenciales, el Estado aprobó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, mediante la que se incorpora parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la que se establecían diversas limitaciones al principio de territorialidad de las Comunidades Autónomas. Así, en el artículo 18 se decía que se consideraban actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación, entre otras, exigir *“Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la de origen”*. Por su parte, el artículo 20.1 señala que tendrían plena validez en todo el territorio nacional, sin necesidad de ningún trámite adicional, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias, añadiendo que *“En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales: a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio. [] b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica. [] c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Sin embargo, estas disposiciones que establecían el principio de eficacia en todo el territorio del Estado de la normativa del lugar de origen fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su sentencia 79/2017, de 22 de junio. Al efecto el Alto Tribunal indicó en su fundamento jurídico decimotercero que *“cuando de lo que se trata es de excepcionar el principio de territorialidad otorgando eficacia extraterritorial a actos ejecutivos autonómicos que aplican un derecho propio que no es equivalente al derecho adoptado en el territorio en el que se debe reconocer tal eficacia o directamente se trata de otorgar eficacia extraterritorial a disposiciones normativas autonómicas que establecen un estándar distinto al estándar que fija la normativa autonómica del lugar de destino, la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas. Aceptación que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía al permitirse la aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados [...] La decisión del legislador obvia nuestra doctrina (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6), según la cual «en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad con olvido de lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (STC 195/2001, de 14 de octubre, FJ 3). En suma, se trata de un criterio reiterado, pues en igual sentido nos pronunciamos en la STC 101/1995, de 20 de junio, FJ 7, que trae a colación también el pronunciamiento de la STC 33/1982, de 8 de junio”*.

También resulta de aplicación a esta materia lo establecido en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento

jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) nº 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, en cuyo anexo II, lista III se incluye a los guías acompañantes e intérpretes turísticos. Dice este Real Decreto en su artículo 21.1 que *“En los supuestos de las profesiones reguladas en España, cuyo acceso y ejercicio estén supeditados a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales, la autoridad competente española concederá el acceso a esa profesión y su ejercicio, en las mismas condiciones que a los españoles, a los solicitantes que posean el certificado de competencia o título de formación contemplado en el artículo 19 exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo”*, añadiendo en el apartado 2 que *“El acceso a la profesión y su ejercicio, a los que se refiere el apartado anterior, deberán concederse igualmente a las personas solicitantes que hayan ejercido a tiempo completo la profesión a la que se refiere dicho apartado durante un año o tiempo parcial durante un periodo equivalente, en el transcurso de los diez años anteriores, en otro Estado miembro en el que dicha profesión no se encuentre regulada, siempre que esté en posesión de uno o varios certificados de competencia o de uno o varios títulos de formación que haya expedido otro Estado miembro que no regule esta profesión”*.

En el ámbito autonómico el marco normativo de aplicación se encuentra recogido en la Ley 8/1999, de 26 de mayo, la cual fue modificada por el artículo 4 de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

Entre las disposiciones de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, que afectan al proyecto que se dictamina, se encuentra el artículo 9, cuyos apartados 2 y 3 establecen que *“2. Los titulares de la actividad turística deberán presentar, ante el órgano competente en materia de turismo, una declaración responsable, en la que manifestarán que el establecimiento o la actividad turística cumplen los requisitos exigidos en la normativa turística. La*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

declaración responsable deberá presentarse antes del inicio de la actividad y de dar cualquier tipo de publicidad a la misma. [] 3. La presentación de la declaración responsable habilita para el desarrollo de la actividad turística, sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones exigidas en otras normas que les resulten de aplicación”.

Asimismo resulta de aplicación el Capítulo I del Título IV, en el que se regulan las profesiones turísticas, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 24. Concepto

La actividad profesional del Guía de Turismo tendrá por objeto la prestación de manera habitual y retribuida de servicios de asistencia, acompañamiento e información en materia cultural, artística, histórica y geográfica a los turistas en sus visitas a museos y a los bienes de interés cultural, integrantes del Patrimonio Histórico situado en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, previa habilitación de la Administración turística regional.

Artículo 25. Profesionales de la información turística

1 Los guías de turismo habilitados en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha podrán ejercer su actividad profesional en todo el ámbito regional.

2. Reglamentariamente, podrán establecerse otras modalidades en atención a la demanda y oferta de dicha actividad turística.

Artículo 26. Intrusismo profesional

El ejercicio de la actividad profesional de Guía de Turismo sin hallarse en posesión de la habilitación preceptiva, será considerado intrusismo profesional y se sancionará administrativamente según lo previsto en la presente ley.

Artículo 27. Registro de Profesiones Turísticas Reguladas

1. *Los guías de turismo serán inscritos de oficio en el correspondiente epígrafe del Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha, previa habilitación administrativa, en los términos que se establezcan reglamentariamente. Podrán ser inscritas en este Registro General otras profesiones reguladas, cuando así se determine reglamentariamente.*

2. *Este registro depende del órgano que tenga atribuida la competencia en materia turística y tendrá naturaleza administrativa y carácter público.*

3. *La inscripción constituirá prueba fehaciente de la habilitación administrativa preceptiva”.*

También cabe citar el Decreto 96/2006 de 17 de julio, de Ordenación de las Profesiones Turísticas en Castilla-La Mancha, el cual pretende ser derogado por la disposición cuyo proyecto se dictamina.



IV

Consideración esencial.- Pasando al estudio del proyecto sometido a consulta deben efectuarse, en primer lugar, las siguientes observaciones de carácter esencial:

Artículo 5. Requisitos.- El artículo 5 del proyecto normativo establece que *“Podrán solicitar la habilitación como guía de turismo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha las personas que reúnan los siguientes requisitos: [...] b) Ser mayor de edad”.*

En el expediente no se ofrece ninguna explicación justificativa del requisito de ser mayor de edad para solicitar la habilitación. A juicio de este Consejo, esta exigencia podría venir motivada por el hecho de que tradicionalmente la actividad de guía turístico ha venido siendo desarrollada por personas individuales que tendrían la condición de trabajadores autónomos y la exigencia de que para darse de alta como autónomo se exige



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ser mayor de edad, al así establecerse de forma expresa en el artículo 7.1.b) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. También refuerza dicha exigencia las disposiciones que se contienen en el artículo 10 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajador autónomo, referentes a las garantías económicas de estos trabajadores.

Ahora bien, el hecho de que la habilitación como guía turístico sea exigible para desempeñar esta actividad en el régimen de autónomos, no implica que esté justificada la exigencia de este requisito para obtener la propia habilitación. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que en la actualidad la profesión de guía de turismo también se puede ejercer por cuenta ajena en empresas de información turística, y así se reconoce de forma expresa en la letra f) del artículo 2 del proyecto de Decreto, donde se definen las *“Empresas de información turística”* como *“aquellas entidades que, independientemente de su forma jurídica, ejerzan una actividad económica relacionada con el diseño, organización, coordinación, gestión y ejecución de las actividades propias de los guías de turismo y/o de los informadores turísticos locales, siempre y cuando dicha ejecución sea realizada por guías de turismo y/o informadores turísticos locales oficiales (el subrayado es nuestro)”*.

Esto es, la actividad como guía turístico puede ser prestada como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia. En el primer caso, la capacidad para trabajar está recogida en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que la establece en los 16 años, salvo para los casos de trabajos nocturnos o puestos afectados por las limitaciones establecidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Labores y normas reglamentarias aplicables, que no parece que concurran en la actividad de guía turístico.

Ello implica que al establecer el requisito de ser mayor de edad para poder solicitar la habilitación como guía turístico, y ser esta necesaria para poder trabajar en esta actividad, se está limitando el acceso al mercado laboral a los mayores de 16 años y menores de 18, sin que exista causa que lo justifique y esta limitación afecta al derecho al trabajo reconocido a los españoles en el artículo 35 de la Constitución, derecho que como dijo el

Tribunal Constitucional en la sentencia 122/1989, de 6 de julio, juntamente con el derecho a la libre profesión u oficio, constituyen límites a los poderes públicos en la regulación de las actividades o profesiones reguladas.

Es cierto que en el derecho comparado no existe unanimidad en esta materia, puesto que en las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas sobre la profesión de guía turístico, unas como la de Madrid y la de Castilla-León también exigen la mayoría de edad, mientras la de Extremadura solo exige ser mayor de 16 años y otras, como la de Aragón y Asturias no contienen ninguna disposición al respecto, pero ello no implica que exista libertad de actuar como se deduce de lo dicho por el Tribunal Constitucional. De hecho, en el proyecto de la Comunidad de Extremadura también se contemplaba el requisito de ser mayor de edad, siendo modificado en el texto final como consecuencia de lo dictaminado al respecto por el Consejo Consultivo de Extremadura, quien en su dictamen 74/2015, de 12 de febrero, manifestó que *“no se entiende por qué se exige una edad mínima de 18 años para poder habilitarse como guía turístico cuando la edad laboral en nuestro ordenamiento jurídico es de 16 años, incluso para el acceso a la función pública”*.

Este Consejo también se pronunció al respecto, si bien referido al supuesto de la habilitación como informador turístico en el ámbito local, en el dictamen 95/2006, de 22 de junio, en el que consideró, con remisión a nuestro anterior dictamen 61/1997, de 3 de abril, que era contrario a derecho exigir ser mayor de edad para solicitar dicha habilitación.

Además, también ha de tenerse en cuenta que los requisitos de cualificación profesional y competencias lingüísticas exigidos en el artículo 6 del proyecto normativo se pueden obtener con menos de 18 años, razón que abunda en la incongruencia e ilegalidad de dicho requisito. Es más, podría darse el supuesto que en virtud de lo establecido en el Capítulo III del proyecto de Decreto, donde se regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de guías de turismo establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, tuviera que reconocerse dicha cualificación y, por ende, poder ejercer la actividad de guía turístico en España a nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea donde no se exija el requisito



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de edad, lo cual supondría un tratamiento discriminatorio de los ciudadanos nacionales respecto de los de otros países de la Unión Europea.

Por todo ello, estima este Consejo que lo más procedente es la eliminación de dicho requisito, puesto que la habilitación no presupone un reconocimiento de una actividad laboral, sino solo una condición para poder ejercer la profesión de guía turístico, a quien serán de aplicación el resto de normativa, que, como se ha dicho, es diferente según la forma en la que se ejerza la actividad.

Artículo 25. Requisitos.- El artículo 25 del proyecto de Decreto señala que *“Podrán solicitar la habilitación como informadores turísticos de ámbito local de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha las personas físicas que reúnan los siguientes requisitos: [...] b) Ser mayor de edad”*.

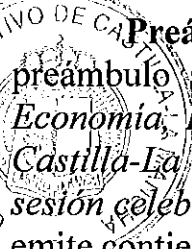
Lo expuesto anteriormente respecto al requisito de ser mayor de edad, resulta igualmente de aplicación a este artículo, puesto que en lo esencial concurren las mismas circunstancias, si bien en este caso la cualificación profesional para poder ejercer esta actividad puede ser obtenida con una edad menor a la que resulta de aplicación a los guías turísticos, toda vez que aquí únicamente se exige estar en posesión del certificado de profesionalidad HOT336_3 Promoción turística local e información al visitante.

Además de lo anterior, es de resaltar que para los informadores turísticos locales el vigente Decreto 96/2006, de 17 de julio, no exige ningún requisito de edad, al haber sido modificado en este sentido el proyecto remitido, al haber aceptado la consideración esencial que al respecto se contenía en el dictamen 95/2006, de 22 de junio.

V

Consideraciones no esenciales.- Procede hacer, a continuación, algunas otras consideraciones que suscita el contenido del proyecto de Decreto cuya observancia podría contribuir a mejorar su seguridad jurídica, interpretación y aplicación.

Título.- El proyecto se denomina “Decreto....regulador de las profesiones turísticas y de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha”. El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial, por lo que deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada. En la parte articulada se regulan las profesiones turísticas de guías de turismo e informador turístico local, pero respecto de las empresas de información turística únicamente contempla la declaración responsable que debe efectuarse antes del inicio de la actividad. Ello implica que en el proyecto no se está efectuando la regulación de las empresas de información turística, sino que únicamente se establece un requisito previo al inicio de actividad, estando contenida su regulación en la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por lo que procede modificar el nombre de la disposición para que no de lugar a equívocos.



Preámbulo.- En la parte promulgatoria que se contiene en el preámbulo se dice que “En su virtud, a propuesta de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el día XX de XXXX de 2018”. Dado que el dictamen que se emite contiene algunas consideraciones esenciales, la referida fórmula solo es válida si las mismas son aceptadas por la Consejería y se modifica el texto para ajustarse a las mismas. En otro caso, la fórmula promulgatoria ha de ser “oído el Consejo Consultivo”. Además, por razones obvias, también debe modificarse la reseña del año.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.- El apartado 1 de este artículo señala que “El presente decreto tiene por objeto la ordenación de las profesiones turísticas, así como la regulación de las empresas de información turística, en el ámbito de Castilla-La Mancha”. Como se ha dicho anteriormente, en el proyecto no se efectúa una regulación de dichas empresas, por lo que procede modificar la redacción de este apartado a fin de ajustarle a su verdadero contenido.

Artículo 4. Habilitación.- El apartado 2 de este precepto dice que “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, el ejercicio de la actividad profesional de guía turístico sin hallarse



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

en posesión de la habilitación preceptiva, será considerado intrusismo profesional y se sancionará administrativamente según lo previsto en la citada ley”. Según se establece en el proyecto de Decreto, el ejercicio de la actividad profesional de guía de turismo puede desarrollarse previa habilitación o previo reconocimiento de la cualificación como guía turístico establecido en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea. Por lo tanto, resulta conveniente efectuar dicha precisión en el apartado transcrito a fin de que no pueda considerarse como intrusismo una actividad que se ajuste a la regulación contenida en la norma reguladora de la actividad.

Artículo 28. Inscripción registral.- El apartado 1 de este artículo señala *“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, los informadores turísticos de ámbito local serán inscritos de oficio en el correspondiente epígrafe del Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha”*. El Consejo no efectúa ninguna objeción a la necesidad o conveniencia de la inscripción de los informadores turísticos de ámbito local. La consideración se realiza únicamente a su redacción. Del inciso *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo”*, parece deducirse que dicho precepto legal impone el registro de los informadores turísticos, cuando la obligación legal únicamente es aplicable a los guías de turismo. Según dispone el apartado 1 de dicho artículo *“Podrán ser inscritas en este Registro General (al que se refiere el apartado transcrito) otras profesiones reguladas, cuando así se determine reglamentariamente”*. Esto es, el referido artículo 27 permite que en el reglamento se disponga la inscripción, pero no lo impone como sucede con los guías de turismo y empresas turísticas.

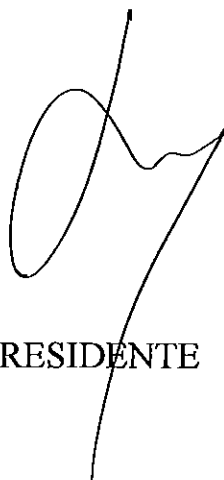
Anexo V. Modelos de carné acreditativo.- En los modelos de carné identificativos del guía de turismo y del informador turístico local que se recogen en este anexo se observa que en el primero se contiene una foto y en el segundo no, sin que aparentemente exista alguna razón para esta diferencia. Es más, al tratarse de un carné de identificación, parece recomendable que en ambos casos incluyan una foto de su titular.

En mérito de lo dispuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

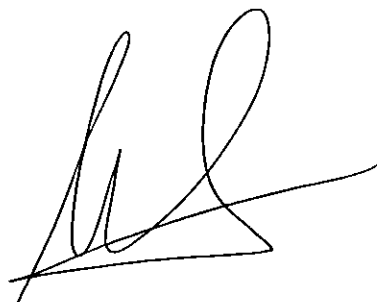
Que teniendo en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno para su aprobación el proyecto de Decreto regulador de las profesiones turísticas y de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha, señalando como esenciales las observaciones contenidas en la consideración IV.”

V. E. no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 6 de febrero de 2019



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO