



INFORME DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA ECONÓMICA RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DE GUÍA DE TURISMO Y DE LAS EMPRESAS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA EN CASTILLA-LA MANCHA.

El informe analiza, a solicitud de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, la conformidad del proyecto normativo respecto de las normas y principios de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y, desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

Analizado el proyecto de Decreto, se formulan las siguientes consideraciones:

a) Observaciones generales:

1. Habilitación mediante régimen de autorización.

El proyecto de decreto tiene por objeto la regulación del acceso, ejercicio y condiciones de la actividad profesional de los guías de turismo, así como la regulación de las empresas de información turística, en el ámbito de Castilla-La Mancha.

El artículo 3 establece que “Para el ejercicio de la actividad profesional de guía de turismo se deberá estar en posesión de la correspondiente habilitación otorgada por la Administración turística, que será obtenida en base a los procedimientos y a las condiciones que se regulan en este decreto”.

La exigencia de una habilitación administrativa viene determinada por el artículo 24 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, por lo que la norma reglamentaria resulta conforme al ordenamiento, en cuanto se ajusta a una previa disposición legal.

Tanto la habilitación como su reconocimiento suponen la inscripción 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 (Registro de Profesiones Turísticas Reguladas). En este sentido, procede recordar que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en su artículo 17.2, dispone que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.





Al margen de que el Registro de referencia pueda ser considerado habilitante o no, lo cierto es que los procedimientos de habilitación contemplados suponen en sí mismo un régimen de autorización que la ley reserva a aquellos supuestos en que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, considerando que concurren dichos principios, para la exigencia de una autorización, respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Viene a ser esta exigencia una consecuencia del marco normativo establecido por el Derecho de la Unión Europea, y en concreto por la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE), cuyo artículo 9 establece que los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva.

A su vez, la “razón imperiosa de interés general” se define como la razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los 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.

Ni la exposición de motivos de la norma en proyecto, ni la memoria correspondiente a la misma, aportan motivación suficiente sobre las razones de interés general que llevan a optar por esta forma de inicio de una actividad económica y no por otra menos restrictiva. Tan sólo se hace mención, en relación con la norma vigente hasta el momento, que se deroga, al ejercicio de la actividad profesional en aquellos espacios especialmente protegidos y tutelados por el interés general que se materializan por los regímenes de protección del patrimonio histórico de Castilla-La Mancha (lo cual podría implicar que fuera de esos espacios protegidos, no sería necesario un régimen de autorización), así como en la protección de los derechos de los consumidores y





usuarios de los servicios turísticos en esos espacios, y ello en estos términos tan genéricos.

2. Desaparición de los informadores turísticos locales.

Mención importante merece la desaparición de la figura de los informadores turísticos locales que se contempla en la norma propuesta, como consecuencia de la derogación del Decreto 96/2006, de 17 de julio, de Ordenación de las Profesiones Turísticas en Castilla-La Mancha.

La medida se justifica para simplificar las profesiones turísticas existentes, pretendiendo que se favorece su integración en el colectivo de guías profesionales. Pero esta nueva regulación legal no puede entenderse sino como una restricción para el acceso a las actividades económicas.

Hay que tener en cuenta que, en pequeñas y medianas localidades con una cierta afluencia de turistas, ofrecen una oportunidad de integración en el mercado laboral, ya sea a tiempo completo o parcial, para personas que, por edad o formación, no pueden cumplir los requisitos exigidos para el acceso a la profesión de guía turístico, pero sí reúnen los conocimientos e incluso titulaciones que les permiten realizar las funciones de un guía a una escala más reducida. Pensemos a estos efectos en maestros y profesores, sin conocimiento de idiomas extranjeros, pero muy útiles y a veces indispensables para transmitir conocimientos sobre sitios o monumentos históricos.

Por otro lado, la profesión de guía se vincula al ejercicio habitual, pero no se menciona el ejercicio ocasional de la misma, salvo en el artículo 21 y en relación con la libre prestación de servicios en Castilla-La Mancha de los guías de turismo establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea. Se da así la circunstancia de que un guía europeo podría trabajar ocasionalmente en una pequeña localidad de la Región, en la que un informador autóctono, seguramente buen conocedor de su entorno, no podría ejercer como tal.

Se recomienda, por tanto, mantener esta figura profesional y posibilitar el ejercicio de sus funciones, al menos, en un ámbito diferenciado del que pueda quedar reservado, por sus características, a los guías de turismo.





b) Observaciones particulares y recomendaciones.

Artículo 1.2. Exclusiones del ámbito de aplicación, en relación con las definiciones del artículo 2.

1. Visitas a los espacios naturales protegidos.

En el artículo 2 se define al guía de turismo como aquel profesional que “presta de manera habitual y retribuida los 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”.

No se contempla, como sí lo hace, por ejemplo, el decreto 59/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la Profesión de Guía de Turismo en el Principado de Asturias, que además de las visitas a los museos y bienes de interés cultural, se incluyan las visitas a los espacios naturales protegidos del Principado de Asturias. En este sentido, hay que tener en cuenta también la definición que el Comité Europeo de Normalización establece para el término “guía de turismo” en la Norma Europea EN 1809 sobre Servicios turísticos. Agencias de viaje y turoperadores: “Persona que guía a los visitantes en el idioma de su elección e interpreta el patrimonio cultural y natural de una zona, que normalmente posee una titulación específica sobre una zona, por lo general emitido o reconocido por las autoridades competentes”.

En consecuencia, el artículo 1.2.d) declara excluidos del ámbito de aplicación del decreto “los guías, monitores o instructores de turismo activo en el ejercicio de su actividad, que se adecuarán a lo dispuesto en la normativa específica de aplicación”.

En virtud del principio de seguridad jurídica reconocido en nuestro ordenamiento, la iniciativa normativa debe contribuir a generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

En este sentido, debería especificarse que, de la norma propuesta, queda excluida la actividad que se desarrolle en el ámbito del patrimonio natural de la Comunidad Autónoma (parques nacionales y naturales).





En cuanto a la normativa específica aplicable a guías, monitores o instructores de turismo activo, el vigente Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo de Castilla-La Mancha, se limita a exigir los títulos de técnico deportivo o técnico deportivo superior, obviando cualquier regulación sobre obligaciones, habilitación, acreditación de requisitos de capacitación o de conocimiento de idiomas, por ejemplo.

Dado que ambas actividades tienen como base la asistencia y acompañamiento turístico, debería incidirse en la memoria en las razones de interés general que justifican el régimen de habilitación y acreditación de requisitos que se establece para los guías de turismo.

2. Turistas, excursionistas, informadores e intérpretes del patrimonio.

Como se ha indicado en el punto anterior, en el artículo 2 se define al guía de turismo como aquel profesional que presta determinados servicios a “turistas”. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo, un turista se define como una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados, y siempre que su viaje incluye una pernoctación. Cuando la vista se reduce a un día, sin pernoctación, la misma persona se define como “excursionista”.

Sería conveniente, por tanto, para mayor precisión, añadir el término “excursionista” dentro de la definición que se da de guía de turismo.

Por otro lado, debería especificarse la exclusión del ámbito de aplicación del Decreto, de la actividad que podríamos denominar “información e interpretación del patrimonio” que puede ser desarrollada por trabajadores del sector cultural en general y que tiene como fin, más que una actividad turística, una labor meramente educativa. Máxime cuando ese trabajo se realiza con ciudadanos que visitan la propia localidad en la que residen, como puede ser el caso de las ciudades de Toledo o Cuenca, y cuyo objetivo es más el aprendizaje que el conocimiento meramente turístico. Es claro que en esos casos se está haciendo una labor cultural que, por tanto, debería quedar excluida del ámbito de aplicación del decreto que se propone a los meros efectos de evitar posibles calificaciones de intrusismo.





Artículo 7. Requisitos para solicitar la habilitación directa.

La letra d) de este artículo exige poseer las competencias lingüísticas en el idioma castellano, así como en inglés y en una lengua extranjera distinta del inglés, con nivel B2 o superior, del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa.

La exigencia del nivel B2 o superior en el conocimiento de idiomas puede desanimar, cuando no directamente impedir, el acceso al inicio de la actividad. No se justifica en el proyecto la elección de este nivel de restricción, ni las razones imperiosas de interés general que lo puedan avalar, ni la valoración de otras opciones que pudieran ser menos restrictivas.

Si observamos la regulación de otras Comunidades Autónomas, se aprecia que la normativa contempla unos requisitos menos restrictivos. A título de ejemplo:

Andalucía: Se exige poseer las competencias lingüísticas en el idioma castellano con nivel B2 o superior y dos idiomas extranjeros, uno con nivel B2 o superior y otro con nivel B1 o superior, de los descritos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa.

Aragón: Se requiere un acreditar el conocimiento del castellano, con un nivel C1 de los descritos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa, así como el dominio de las competencias correspondientes a un nivel B2 en al menos un idioma extranjero.

Extremadura: Requiere poseer el conocimiento de, al menos, un idioma extranjero además del castellano. Este requisito no será exigible a quienes pretendan habilitarse como guías de personas con discapacidad auditiva.

Galicia: Exige acreditar el dominio de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia y de alguna lengua extranjera, salvo que opte por realizar la correspondiente prueba de idiomas.

Valencia: Exige acreditar el dominio de una lengua extranjera, además del de una de las oficiales de la Comunidad Valenciana.

Dado que el artículo 18 del proyecto establece que los guías de turismo establecidos en el resto del territorio español podrán ejercer libremente su actividad en la





Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin necesidad de someterse al cumplimiento de requisitos adicionales, parece conveniente armonizar los requisitos exigidos para que se pueda ejercer la actividad en condiciones de igualdad y, por tanto, que para la acreditación de, al menos, una de las lenguas extranjeras, se requiera el certificado inmediato inferior al B2.

Artículo 10. Habilitación mediante convocatoria de pruebas.

El apartado 1 del artículo 10 establece que la Consejería competente en materia de turismo convocará las pruebas para la habilitación como guía de turismo de Castilla-La Mancha, al menos cada dos años, si existe suficiente demanda de personas interesadas para acceder a las pruebas.

De nuevo hay que tomar en consideración el principio de seguridad jurídica y la necesidad de generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. No contribuye a ello el empleo de criterios jurídicos indeterminados.

En este sentido, ¿qué se entiende por la expresión “si existe suficiente demanda de personas interesadas para acceder a las pruebas”? Se recomienda, en consecuencia, fijar un número mínimo para proceder a la convocatoria o, lo que sería preferible, establecer una convocatoria bienal independientemente del número de solicitudes que se pudieran presentar, para evitar en todo caso un sistema de *numerus clausus*.

Por otro lado, el apartado 2 del mismo artículo establece que las personas participantes en la convocatoria de pruebas tendrán que estar en posesión de un título universitario de Grado o equivalente, o en su caso, la correspondiente credencial de homologación en el caso de títulos extranjeros.

Se observa aquí un elemento de discriminación que no parece justificado. En el artículo 8.1 se contemplan una serie de titulaciones que permiten acreditar el cumplimiento de requisitos, algunas de las cuales son de nivel inferior al de grado universitario. En consecuencia, se recomienda unificar las titulaciones que permitan el acceso al ejercicio de la actividad, independientemente del procedimiento por el que se opte.





Artículo 12. Resolución en el procedimiento de habilitación mediante convocatoria de pruebas.

En el apartado 2 del artículo 12 se establece que el plazo máximo para resolver y publicar la resolución será de seis meses desde la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. El vencimiento del plazo máximo sin haberse publicado la resolución, sin perjuicio de la obligación legal de resolver, legitima al interesado para entenderla desestimada por silencio administrativo.

Si se trata de un proceso selectivo mediante convocatoria oficial, no cabe que se produzca una desestimación de la solicitud. El aspirante a guía no pide el reconocimiento inmediato de una situación o un derecho, sino que sólo pretende participar en un proceso de selección, al que será admitido o del que podrá ser excluido en función del cumplimiento de determinados requisitos. En todo caso, finalizado el proceso, en caso de no haber ningún aspirante apto, la resolución declarará esa circunstancia y contra ella se podrán ejercitar los recursos pertinentes.

Artículo 15. Renovación del carné de guía de turismo de Castilla-La Mancha.

El apartado 2 del artículo 15 dispone que el carné de guía de turismo de Castilla-La Mancha tendrá una validez de cinco años, renovándose por idénticos períodos de tiempo.

No se justifica la implementación de esta medida, pues no se contempla a la vez una reválida de los conocimientos y aptitudes que permitieron obtener el carné. Así, parece que sólo responde a un fin recaudatorio, por lo que debería eliminarse o, de mantenerse, incorporar alguna prueba de aptitud que sirviera de fundamento a la renovación y al pago de la tasa.

En las comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia, Galicia o Aragón, por ejemplo, no consta que se exija la renovación del carné.





Artículo 19. Reconocimiento de cualificaciones profesionales de guías de turismo establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea.

El artículo 19 prevé el establecimiento de guías de turismo de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea en la Comunidad de Castilla-La Mancha, mediante un procedimiento de autorización que se desarrolla en el artículo 20.

No queda justificado el establecimiento de un régimen de autorización, en lugar de una declaración responsable, que sí se admite en el artículo 21 para ejercer la actividad libremente, de manera temporal u ocasional.

En este sentido, el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, en su artículo 21, dispone 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 exigidos por otro Estado miembro para acceder a esa misma profesión en su territorio o ejercerla en el mismo.

El precepto no impone en caso alguno un régimen de autorización, que el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, reserva a aquellas situaciones en que esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Toledo, a 5 de junio de 2018

EL COORDINADOR DE ESTRATEGIA ECONÓMICA

Damián Oliva García

