



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha REGISTRO INTERNO
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
09 MAR 2020	
Anotación N.º 32481	

Núm. 088/20


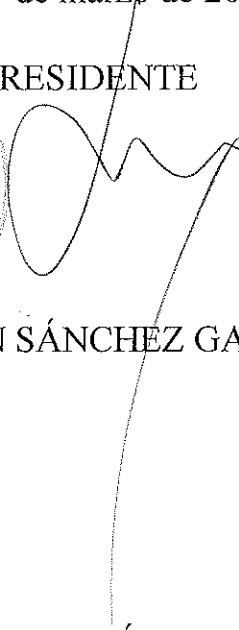
Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y voto particular, en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

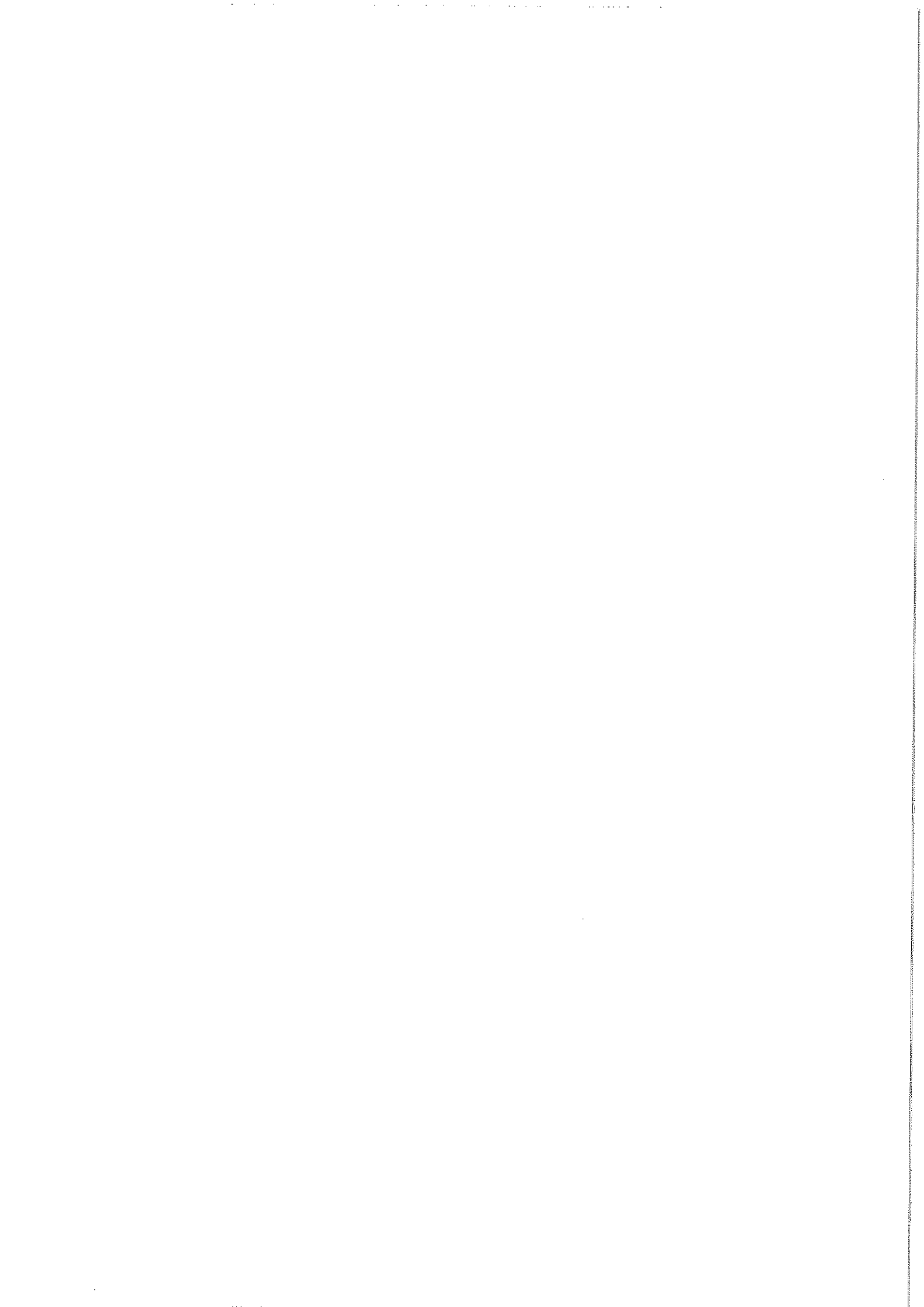
Toledo, 05 de marzo de 2020

EL PRESIDENTE



Fdo.: JOAQUÍN SÁNCHEZ GARRIDO

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO.-





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 88/2020

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Antonio Conde Bajén
Sebastián Fuentes Guzmán
Araceli Muñoz de Pedro
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 5 de marzo de 2020, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 21 de enero de 2020, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto regulador de las profesiones turísticas y del inicio de actividad de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Actuaciones previas.- El expediente ahora remitido es continuación del expediente iniciado con el informe-propuesta suscrito por la Directora General de Turismo y Artesanía de 20 de octubre de 2017, referente a la conveniencia de iniciar la tramitación de un proyecto de Decreto regulador

de los Guías de Turismo en Castilla-La Mancha, sobre el cual este Consejo emitió el dictamen 54/2019, de 6 de febrero.

Con posterioridad a la emisión del dictamen, el órgano consultante realizó diversos cambios en el proyecto dictaminado, que a juicio del órgano consultante aconsejaron su consulta al Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, al Gabinete Jurídico y, finalmente, a este Consejo.

Según se expuso en los antecedentes de hecho del dictamen 54/2019, de 6 de febrero, las actuaciones practicadas hasta su emisión fueron las siguientes:

- El referido informe-propuesta de la Directora General.
- Celebración de la consulta previa regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Memoria sobre el proyecto de Decreto suscrita el 14 de marzo de 2018 por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía.
- Autorización de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo para iniciar el correspondiente procedimiento de elaboración de la disposición general, conferida el 15 de marzo de 2018.
- Informes de la Secretaría General; de evaluación de impacto de género; de adecuación normativa; de la Unidad de Coordinación Estratégica Económica; del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha y de la Dirección General de Presupuestos.
- Trámite de información pública.
- Informe del Gabinete Jurídico.

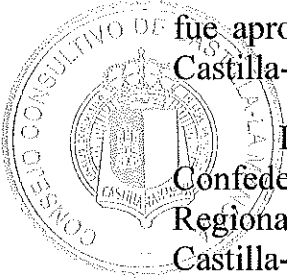
Segundo. Nuevo borrador del proyecto de Decreto.- Según consta en el expediente, tras la recepción del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha el órgano consultante elaboró un nuevo texto del proyecto reglamentario, el cual está fechado el 11 de febrero de 2019.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Tercero. Informe de la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía.- El 9 de julio de 2019, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, después de hacer referencia a la tramitación seguida con el proyecto, reseña que tras el informe del Gabinete Jurídico y del Dictamen del Consejo Consultivo el proyecto no se llegó a aprobar, decidiéndose mantener nuevas reuniones con las organizaciones más representativas potencialmente afectada por la futura norma y hacer cambios sustanciales en el borrador del proyecto de Decreto, a la vez que conservar las actuaciones administrativas efectuadas, no considerando procedente retrotraer las actuaciones al inicio del procedimiento, si bien, en atención a la entidad de los cambios, se procede a presentar el texto en el seno del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha.

Cuarto. Informe del Consejo de Turismo y alegaciones.- Redactado un nuevo del proyecto de Decreto, fechado el 29 de julio de 2019, el mismo fue aprobado por la mayoría de los miembros del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha en sesión celebrada por medios electrónicos.

 Durante esta fase procedimental se presentaron alegaciones por la Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha; la Asociación Regional de Guías de Turismo de Castilla-La Mancha; la Universidad de Castilla-La Mancha; la Asociación Autónoma Alficén de Guías e Informadores Turísticos de Castilla-La Mancha; la Asociación de Guías Oficiales el Greco y Toledo y la Asociación de Guías Oficiales de Turismo de Toledo.

El 1 de octubre de 2019 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía emitió informe sobre las citadas alegaciones, reseñando las que fueron aceptadas, así como expresando las causas de las que no lo fueron.

Quinto. Informe del Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha.- Al expediente se ha incorporado el informe aprobado en la reunión del Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha celebrada el 28 de octubre de 2019. En el mismo se expone la relación que existe entre las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de las Cualificaciones que relaciona y los guías de turismo. Tras ello, estima que quienes estén en posesión de las titulaciones que cita deben ser eximidos de la

realización de las pruebas para la obtención de la habilitación como guía de turismo. Respecto a los informadores turísticos de ámbito local considera positiva el requerimiento del certificado profesional exigido, si bien efectúa algunas consideraciones al respecto.

El 29 de octubre de 2019, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía emitió informe motivando la no aceptación de las alegaciones efectuadas, matizando, no obstante, que a las personas que se encontraban en posesión de la cualificación profesional HOT 335_3 se les eximía de realizar la prueba del módulo I. Añade que no se exime a ningún colectivo de examinarse del módulo II para obtener la habilitación al tratarse de conocimientos muy específicos que no se dan en ninguna titulación.

Sexto. Informe del Gabinete Jurídico.- Solicitado informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el día 27 de diciembre de 2019 este órgano emitió informe favorable al proyecto de Decreto.

Séptimo. Contenido del proyecto.- El texto del proyecto de Decreto que se somete a consideración consta de un preámbulo, 30 artículos integrados en seis capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, otra derogatoria y dos finales. El texto se completa con diez 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 europeo, estatal como autonómico. A continuación, dice que el Decreto *“establece una vía de acceso a la actividad profesional de guía de turismo mediante la realización de pruebas de aptitud convocadas por la Consejería competente en materia de turismo, sin perjuicio de que los profesionales habilitados como guías de turismo por otras Comunidades Autónomas puedan desarrollar libremente su actividad en Castilla-La Mancha”*.

Igualmente 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



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

julio, actualizando su regulación a fin de que la actividad profesional pueda alcanzar a todos los territorios de Castilla-La Mancha.

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 cuatro secciones.

La primera "*Ejercicio de la actividad y procedimiento de habilitación*", comprende los artículos 3 a 7 en los que se regula el ejercicio de la actividad profesional de guía de turismo, la habilitación, las pruebas para obtener la habilitación, la comisión evaluadora y la resolución de habilitación.

La segunda "*Vigencia de las habilitaciones, inscripción registral y carné de los guías de turismo*", abarca los artículos 8 a 12, 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 tercera "*Derechos y obligaciones*", incluye los artículos 13 y 14, en los que se relacionan, respectivamente los derechos y obligaciones de los guías de turismo.

La cuarta "*Calidad turística y formación*" engloba los artículos 15 y 16, los cuales 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 17 y 18, 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*", comprende los artículos 19 y 20 y en los mismos 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 21 a 28 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.

El Capítulo V, titulado "*Del inicio de actividad de las empresas de información turística*", solo se compone del artículo 29 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 hayan prestado 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.



*Consejo Consultivo
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: Solicitud de expedición/renovación/duplicado o modificación de datos del carné de guía de turismo de Castilla-La Mancha.

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

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

- Anexo V: Solicitud de habilitación de informador turístico local de Castilla-La Mancha.

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

- Anexo VII: Modelos de carné acreditativo.

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

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

- Anexo X: Solicitud de reconocimiento como guía de turismo de Castilla-La Mancha por profesionales habilitados por otras Comunidades Autónomas con servicios prestados en Castilla-La Mancha (Disposición transitoria única).

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 28 de enero de 2020.

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 del inicio de la actividad de las empresas de información turística en 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.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

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 expediente es continuación del iniciado tras la autorización conferida el 15 de marzo de 2018 por la Consejera de Economía, Empresas y Empleo en el que constan los informes a los que se refiere el citado artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, por lo que se considera que la conservación de actuaciones procedimentales a las que se refiere la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía en su informe de 9 de julio de 2019 se ajusta a derecho.

También se estima adecuado la nueva consulta efectuada a los miembros del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, dado que las modificaciones introducidas respecto del proyecto dictaminado por este Consejo afectan a la forma de obtener la habilitación como guía turístico, que constituye uno de los ejes sobre los que pivota la regulación de los guías turísticos.

Al expediente se ha incorporado, además del resultado de la consulta en el seno del Consejo de Turismo, las alegaciones efectuadas por parte de alguno de sus miembros, así como por el Consejo de Formación Profesional

de Castilla-La Mancha, las cuales han sido informadas por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía.

Tras ello, el nuevo proyecto ha sido informado favorablemente por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y elevado a este Consejo para la emisión del dictamen, por lo que procede continuar con el resto de cuestiones que plantea el expediente.

III

Marco normativo y competencial.- El marco competencial y normativo que resulta de aplicación al proyecto de Decreto fue ampliamente expuesto en el dictamen 54/2019, de 6 de febrero, en el que se decía que la competencia para regular esta materia se encuentra reconocida en el artículo 31.1.18^º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en cuya virtud se había aprobado la Ley 8/1999, de 26 de mayo, así como sus posteriores modificaciones.

En dicho dictamen también se efectuaba una amplia referencia a la doctrina constitucional en la que se reconocía la competencia de las Comunidades Autónomas para regular la habilitación de los guías de turismo, así como la recaída en relación con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, doctrina que afecta directamente al alcance competencial que en esta materia tienen las Comunidades Autónomas.

Procede, por ello, efectuar una remisión expresa a lo dicho en el dictamen 54/2019, de 6 de febrero, puesto que desde entonces la única novedad a resaltar ha sido la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, la cual solo afectó a las empresas de intermediación turística.

No obstante, lo anterior, si se estima conveniente reproducir en este apartado los preceptos de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, que afectan al proyecto que se dictamina.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Entre dichas disposiciones 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 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 general.- Examinado el nuevo texto del proyecto de Decreto se comprueba que en el mismo se han acogido la totalidad de las consideraciones que se efectuaron en el dictamen 54/2019, de 6 de febrero, por lo que procede ahora efectuar un análisis de las principales novedades introducidas respecto al texto anterior, las cuales afectan, principalmente, a la forma de obtener la habilitación y a la prestación de servicios como guías de turismo en Castilla-La Mancha por personas habilitadas por otras Comunidades Autónomas.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Respecto a la primera cuestión, en el artículo 4 del texto anterior se establecía que la habilitación podía obtenerse a través de un procedimiento en el que se acreditasen las cualificaciones y competencias lingüísticas que se preveían o mediante la participación en la convocatoria de pruebas. En el nuevo texto se contempla un único sistema de habilitación consistente en la superación de las pruebas de habilitación convocadas por la consejería competente en materia de turismo, sin perjuicio del procedimiento extraordinario previsto en la disposición transitoria única.

Al no existir ninguna norma de rango superior que regule el procedimiento de habilitación, tanto uno como otro sistema son conformes al ordenamiento jurídico, por lo que la opción por uno u otro corresponde a la autoridad consultante y no a este Consejo, el cual, según dispone el artículo 39 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, debe fundamentar sus dictámenes en derecho, salvo que la autoridad consultante requiera la valoración de los aspectos de oportunidad o conveniencia. No obstante lo anterior, es de señalar que la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado en su regulación por exigir la superación de pruebas para obtener la habilitación de guía turístico.

Por lo que a la segunda cuestión se refiere, el apartado 2 del artículo 3 contempla que *“Las personas habilitadas como guías de turismo por otras Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, podrán desarrollar libremente la actividad en Castilla-La Mancha, sin necesidad de someterse al cumplimiento de requisitos adicionales”*. Este derecho no se encuentra recogido de forma expresa en el texto actualmente vigente, el cual da un tratamiento similar al reconocimiento del ejercicio de la actividad por los guías de turismo establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea -que se mantiene como apartado 3-, y a los habilitados por otras Comunidades Autónomas. Dicha novedad es objeto de crítica en alguna de las alegaciones que se han presentado por parte de los miembros del Consejo de Turismo, si bien ha de resaltarse que el texto fue aprobado por mayoría de sus miembros, al haber votado a favor 15 miembros de dicho Consejo, mientras 3 votaron en contra, otros 3 se abstuvieron y 6 no contestaron durante el tiempo de celebración telemática de la sesión del órgano consultivo.

Al igual que se ha dicho respecto del procedimiento de habilitación, la opción asumida en el último proyecto de Decreto de reconocer en la Comunidad Autónoma el libre ejercicio de su actividad por las personas habilitadas como guías turísticos por otras Comunidades Autónomas, se enmarca en el ámbito de la oportunidad política, sin que desde el punto de vista jurídico se pueda efectuar ninguna tacha. Es más, examinada la legislación aprobada sobre esta materia por otras Comunidades Autónomas se observa que en la mayoría de ellas también se reconoce el libre desarrollo de la actividad de guía turístico a las personas habilitadas por otras Comunidades Autónomas. Así, sin ánimo exhaustivo, se puede citar el artículo 3 del Decreto 8/2015, de 20 de enero, de Andalucía; el artículo 16 del Decreto 37/2015, de 17 de marzo, de Extremadura; el artículo 9 del Decreto 73/2015, de 7 de mayo, de Galicia; el artículo 6 del Decreto 21/2015, de 24 de febrero, de Aragón; el artículo 25 del Decreto 5/2016, de 25 de febrero, de Castilla-León; el artículo 3 del Decreto 18/2017, de 7 de febrero, de Madrid y el artículo 196 del Decreto 10/2017, de 17 de marzo, de La Rioja.



V

Consideraciones no esenciales.- Efectuada la anterior consideración general, es de señalar que el contenido del proyecto de Decreto objeto de examen se adecua al marco jurídico que le es de aplicación. No obstante lo anterior, se efectúan las siguientes consideraciones que tienen como finalidad su mejora técnica y comprensión por los destinatarios de la norma.

Preámbulo.- El párrafo decimoquinto hace referencia a las razones que aconsejan imponer a las empresas de información turística la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, citando al efecto los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Como se dijo en el reciente dictamen 64/2020, de 13 de febrero, la obligación de las empresas de relacionarse electrónicamente con la Administración ya se estableció en el apartado 2.a) del citado artículo 14, por lo que no constituye ninguna novedad. En cuanto a la previsión que se contiene en el apartado 3 del citado artículo 14, que habilita a las Administraciones para establecer la obligación de relacionarse con ella a determinados colectivos de personas



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

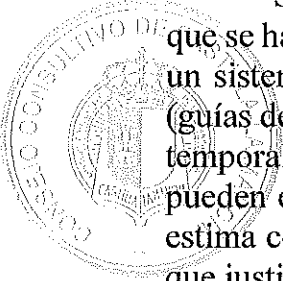
físicas, en el texto del proyecto de Decreto no se contempla dicha obligación para los guías, ni para los informadores locales, ya que en los artículos 10 y 23 se dice, respectivamente, que estos colectivos podrán presentar la documentación a la que se refieren dichos preceptos preferentemente de forma telemática, pero también se admite la presentación en los registros y medios previstos en el artículo 16.4 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que implica que en este caso no se está haciendo uso de la habilitación normativa que se contiene en el artículo 14.3 de esta Ley.

Artículo 29. Declaración responsable.- El apartado 1 de este artículo señala que *“Las empresas de información turística, antes del inicio de la actividad y de cualquier tipo de publicidad de la misma, deberán presentar la correspondiente declaración responsable de inicio de actividad, en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa, a través del modelo que se establece como anexo VIII”*. Como ya se dijo en el reciente dictamen 64/2020, de 13 de febrero, respecto de una disposición similar contenida en el proyecto de Decreto por el que se regula el turismo activo y el ecoturismo, la forma en la que está redactado este apartado puede inducir a entender que dicha declaración debe ser efectuada antes de la fecha del inicio de la actividad, cuando según se dice en el artículo 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad *“desde el día de su presentación”*, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

Para clarificar esta cuestión y evitar interpretaciones de los operadores jurídicos que pudieran ser contrarias a la norma básica, es aconsejable modificar la redacción del párrafo transcrito o añadir al mismo que la presentación de la declaración responsable permite el inicio de la actividad desde el día de su presentación, pudiéndose citar al efecto el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que, además de ser posterior a la Ley autonómica, tiene la naturaleza de normativa básica en esta materia.

Disposición transitoria única.- Esta disposición tiene como objeto establecer el régimen jurídico de guías de turismo habilitados por otras Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas que hayan prestado sus servicios en Castilla-La Mancha durante dos años de forma ininterrumpida a la entrada en vigor del Decreto o tres años de forma interrumpida en los últimos diez años.

De la regulación que se contiene en el proyecto de Decreto se deduce que, además de las personas habilitadas por la Administración autonómica, también pueden ejercer la actividad de guía de turismo aquellas personas que han sido habilitadas como guías de turismo por otras Comunidades Autónomas, sin precisar para ello ninguna autorización ni condición alguna, pues el derecho se les reconoce para "*desarrollar libremente la actividad*".



Siendo ello así, ni en la parte expositiva de la norma ni en los informes que se han aportado al expediente, se motiva las razones que aconsejan regular un sistema de habilitación extraordinario y temporal dirigido a un colectivo (guías de turismo habilitados por otras Comunidades Autónomas con ejercicio temporal en Castilla-La Mancha) que sin necesidad de habilitación autonómica pueden ejercer libremente esta profesión en Castilla-La Mancha. Por ello, se estima conveniente que en el preámbulo de la norma se expongan las razones que justifican la regulación de dicho procedimiento.

Anexos VIII y IX.- En los anexos VIII y IX se efectúa una distinción de apartados en función de si el declarante es una persona física o jurídica. Dado que los destinatarios de estos anexos son solo personas jurídicas -las empresas de información turística-, la identidad del declarante parece que debe corresponderse con la de la empresa de información turística a la que afecta, sin perjuicio de que dicha empresa actúe mediante un representante, cuya identidad ha de reseñarse, según los citados anexos, en el segundo apartado del anexo.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

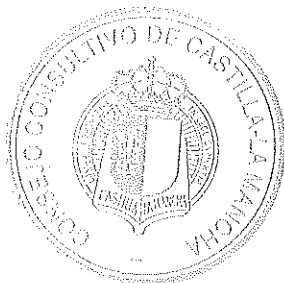
En mérito de lo dispuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

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 del inicio de actividad de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha, sin que ninguna de las observaciones que se efectúan tenga carácter de esencial.”

Lo que se comunica a V. E. a los efectos oportunos.

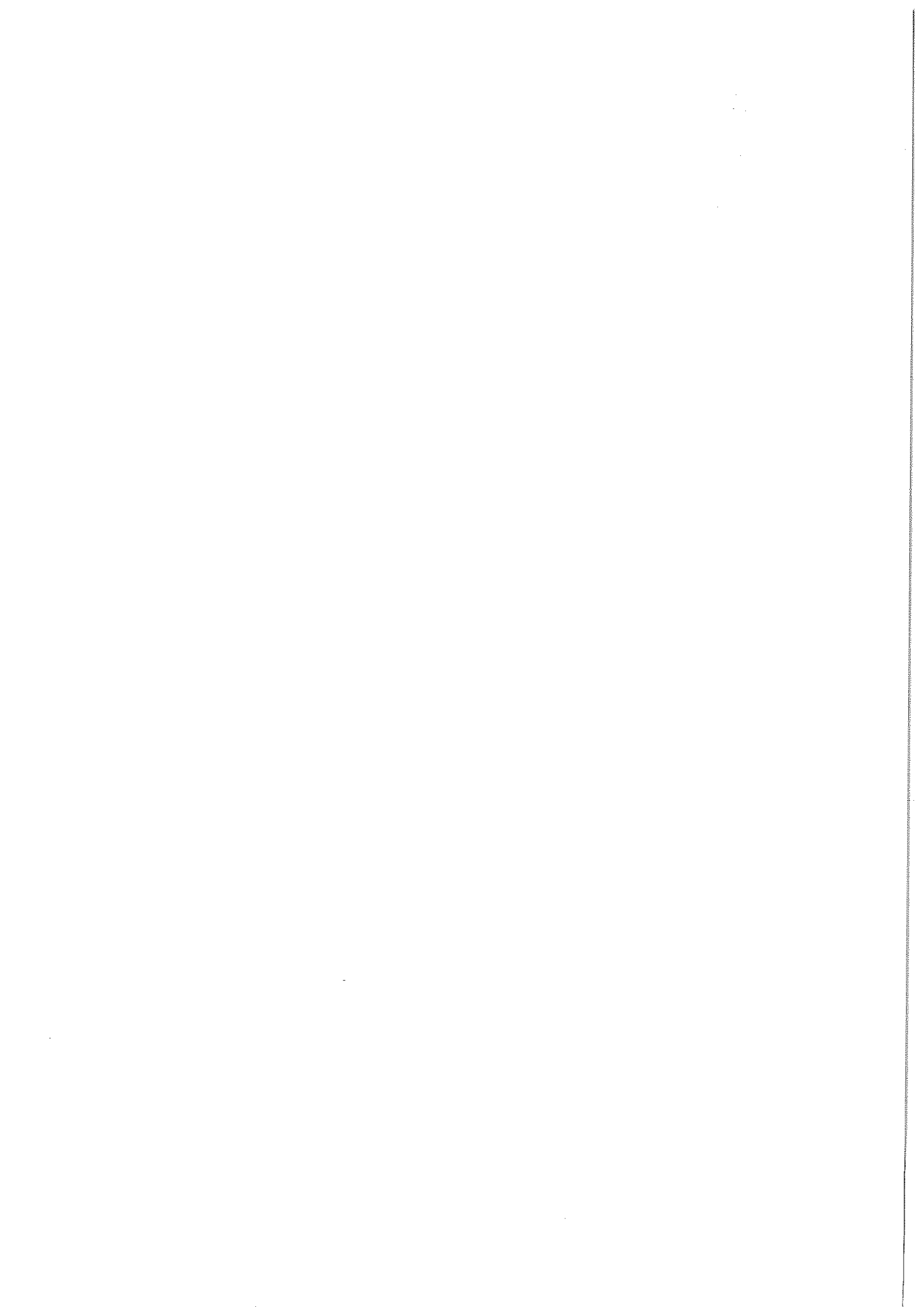
Toledo, 5 de marzo de 2020

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO





VOTO PARTICULAR QUE FORMULA D. ANTONIO CONDE BAJÉN AL DICTAMEN 88/2020, DE 5 DE MARZO, DE ESTE CONSEJO

Con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el siguiente voto particular al dictamen de este Consejo Consultivo relativo al proyecto de Decreto regulador de las profesiones turísticas y del inicio de la actividad de las empresas de información turística en Castilla La Mancha, por discrepar de su fundamento y conclusión respecto al régimen de habilitación de guías de turismo, en los términos que defendí en la deliberación del Pleno y que, resumidamente, expongo a continuación.

Para una mejor comprensión de mi posición expresada en este voto, creo conveniente hacer una comparativa entre el régimen de habilitación establecido en el proyecto de Decreto que ahora se informa y el que fue objeto de informe en este Consejo con anterioridad y que dio lugar al dictamen 54/2019. Ello porque, como iré exponiendo, algunas de las cuestiones que se mencionan en este voto particular provienen de una inadecuada adaptación del proyecto a dos criterios de habilitación absolutamente diferentes e incompatibles.

Como se señalaba anteriormente, el proyecto que se acaba de informar establece el siguiente régimen de habilitación en su artículo 3º:

- a) Habilitación por la Administración regional mediante examen.
- b) Habilitación por parte de otras Comunidades Autónomas.
- c) Permiso de establecimiento a los guías ya establecidos en cualquier otro estado miembro de la Unión Europea, *“de conformidad con lo dispuesto por el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio”*.

Sin embargo, el texto del proyecto sometido a informe de esta Consejo anteriormente, establecía este sistema:

- a) Habilitación exclusiva por parte de la Administración regional, mediante cualquiera de estos dos métodos:

- 1) Acreditación ante la Administración regional de estar en posesión de determinada formación académica y/o profesional.
 - 2) Superación de un examen convocado por la Administración regional.
- b) Habilitación por parte de la Administración regional a los guías establecidos en cualquier otro estado de la Unión Europea, mediante previa acreditación de estar en posesión de la cualificación profesional exigida para los guías nacionales y que se concretaba en su artículo 6º como la establecida como HOT 353-3, cuya regulación y definición se encontraba, según se señalaba en el preámbulo, en el Real Decreto 1700/2007. Ello de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 581/2017.

Es decir, que sólo existía la habilitación por parte de la Administración regional, la cual podía llevarse a cabo por diferentes medios, ya fuera por examen, ya por acreditación de titulaciones nacionales, ya por reconocimiento de cualificaciones profesionales a ciudadanos de la UE.

Por sistemática dividiré este voto en dos partes; la referida a la habilitación por parte de otras Comunidades Autónomas y la referida a la mención al Real Decreto 581/2017. Comienzo con la habilitación por otras Comunidades Autónomas.

Como se acaba de exponer, el actual texto da un permiso ex lege a los guías habilitados por otras Comunidades Autónomas para desarrollar libremente su actividad en Castilla La Mancha. En concreto, así se expresa al respecto el artículo 3.2:

“2. Las personas habilitadas como guías de turismo por otras Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, podrán desarrollar libremente la actividad en Castilla-La Mancha, sin necesidad de someterse al cumplimiento de requisitos adicionales”.

No se trata de señalar esta novedad respecto al anterior texto informado, sino de determinar si tal novedad se ajusta a la legalidad o si, por



el contrario, extralimita y contradice lo establecido en los artículos 24 y 25.1 de la Ley 8/1999 de Turismo de Castilla La Mancha.

Tales artículos establecen lo 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”.

El examen del artículo 3º del proyecto de Decreto cuyo texto se somete a informe del Consejo no puede hacerse ignorando la ley que se desarrolla, es decir, la Ley 8/1999, ni siquiera so pretexto de considerar de obligada aplicación normativas suprarregionales, pues, no pueden obviarse, en modo alguno, los límites directos que constituye la ley respecto a los reglamentos dictados en su desarrollo.

Es evidente que los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999 establecen la exigencia de una habilitación previa por parte de la administración competente en materia de turismo. Es igualmente evidente que el sistema previsto por estos artículos (el de habilitación previa por la administración regional, y sólo por ella, reservándose esa exclusividad) difiere del establecido en el artículo 3 del proyecto de Decreto, al pasar de un sistema en el que es precisa una actuación previa de verificación de la administración regional en exclusiva para el ejercicio de la profesión de guía de turismo, a otro en el que conviven ese sistema, previsto en la vigente Ley 8/1999, y otros que se sustraen de esa actuación previa y exclusiva de verificación, cuando la

profesión es ejercida por las personas que se determinan en los supuestos de los apartados 2 y 3 del artículo 3º).

La primera y obvia conclusión a que esto debe llevarnos, necesariamente, es que el decreto altera el sistema establecido por una norma de rango superior, con el resultado de que, al sobreponerse en este punto a la Ley 8/1999, desvirtúa claramente lo que ésta establece y, lo que es peor, acaba de facto con la exclusiva competencia para dicha verificación por parte de la administración turística regional, pues la constriñe de tal modo, al cederla a otras administraciones distintas y autónomas de la regional, que la diluye haciéndola desaparecer.

Llegados a este punto, tenemos que manifestar, a mayor abundamiento, que ese modo de desvirtuar lo preceptuado por una norma superior y de diluir (hasta hacerla desaparecer) la competencia propia de la región, no se desprende sólo del contenido del artículo 3 del decreto, sino que se desprende, igualmente, del procedimiento que el decreto regula para la obtención de las habilitaciones, así como de los contenidos de las mismas.

Efectivamente, si por un lado el artículo 5.3 establece, con toda lógica, unos requisitos específicos de conocimiento referidos a Castilla-La Mancha (conocimientos generales sobre la cultura, el arte la historia, el medio natural y la geografía de Castilla-La Mancha y museos, bienes de interés cultura y bienes del patrimonio histórico que se encuentren en Castilla-La Mancha y conjuntos históricos de las ciudades declaradas Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO), por otro establece una pluralidad de sistemas de habilitación (uno por cada Comunidad Autónoma) con contenido sustancialmente distinto (o cuando menos ignorado a priori y nunca bajo control autonómico) al legalmente previsto.

No puede perderse de vista en ningún momento que uno de los títulos competenciales ejercidos para dictar la Ley 8/1999 fue el de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, lo que justifica el establecimiento de requisitos concretos para asegurar una concreta calidad en la prestación de servicios turísticos específicos para Castilla-La Mancha, que no tiene por qué ser la misma que otras Comunidades Autónomas, precisamente en aras a esa exclusiva competencia.



Lo expuesto hasta ahora, por sí solo, es causa suficiente para considerar que el proyecto de Decreto contradice los límites establecidos en la ley que va a desarrollar.

No obstante, el preámbulo del decreto contiene un claro intento de justificar este reconocimiento a las habilitaciones de otras Comunidades Autónomas en base a la necesaria aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y en normativa de la Unión Europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, incorporada al ordenamiento jurídico español por medio del Real Decreto 581/2017. En definitiva, lo que se pretende es justificar la redacción del artículo 3º del proyecto del Decreto como si se tratara de una consecuencia necesaria, urgente e indispensable de una normativa de obligado cumplimiento que obliga a alterar lo realmente establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999 y, por ende, a producir una consecuencia no prevista por estos preceptos, insisto, aún vigentes.

Ya se señalaba en el dictamen 54/2019 de este Consejo, referido al proyecto de Decreto sometido entonces a dictamen, que tal ley ha sido declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia del Alto Tribunal 79/2017, de 22 de junio, al considerar que no cabe exigir a las Comunidades Autónomas la aplicación extraterritorial de normativas o resoluciones de otras autonomías.

Especialmente ilustrativo es su fundamento 13º, en el que el Tribunal Constitucional, que señala:

“Aunque no cabe duda de que, como ya hemos señalado, las competencias autonómicas pueden tener, en determinados casos, efectos supraterritoriales, no es menos cierto que, como regla, la eficacia del ejercicio de las competencias autonómicas queda ceñida a sus respectivos ámbitos territoriales. Se trata con ello de preservar que el ejercicio de las competencias por unas Comunidades Autónomas no interfiera ni menoscabe el de las demás en cuanto que mediante el principio de territorialidad de las competencias autonómicas se materializa la vinculación directa de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico. En este caso, la ruptura del principio de territorialidad que preside el ejercicio de las

competencias supone también la alteración de las reglas que rigen las relaciones entre los distintos ordenamientos autonómicos.

El mencionado efecto se produce porque el principio de eficacia hace que la normativa de una Comunidad Autónoma desplace las normativas de los entes territoriales que ostenten las mismas competencias materiales, desplazamiento que se produce, en realidad, por la decisión del legislador estatal, al permitir: a) que sea el operador el que fije el denominado lugar de origen y, con él, el ordenamiento aplicable y b) atribuir a esa normativa del lugar de origen efectos extraterritoriales. La Ley 20/2013 renuncia a fijar por sí misma unas normas armonizadas que aseguren la unidad de mercado en todo lo que se considere esencial, con el fin de evitar la aparición de obstáculos que puedan fragmentarlo, normas a las que deberían sujetarse tanto los operadores económicos como las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias en su territorio. Por el contrario, la norma estatal atribuye eficacia supraterritorial a la normativa de origen, en detrimento de la del competente en el territorio dónde pretenda ejercerse la actividad. No existe entonces finalidad armonizadora alguna, ya que las condiciones para el acceso a la actividad económica y la circulación de productos no van a ser iguales, pues dependerán de la normativa que se aplique a elección del operador que, al determinar el lugar de origen, determina también la norma a aplicar”.

De esta forma, el TC viene a señalar que constituye una injerencia competencial el que se venga a exigir a una comunidad autónoma que dé eficacia en toda su extensión a los actos y resoluciones de otra comunidad, de tal forma que se venga a impedir que cada comunidad autónoma, como receptora de bienes y servicios, establezca las reglas y criterios que considere aplicables en el ejercicio de sus competencias propias.

La sentencia prosigue así:

“El sistema de distribución de competencias queda alterado sustancialmente por el hecho de que a partir de ahora aquella Comunidad Autónoma que en ejercicio de sus competencias decida establecer la normativa menos interventora posible o no establecer regulación alguna conseguirá que su norma se aplique en todo el territorio nacional, por encima



de lo que se haya establecido en otras normativas autonómicas aprobadas en ejercicio de sus propias competencias. Es cierto que este efecto no supone una modificación formal del sistema de distribución de competencias, ya que, en principio, se respeta el sistema existente pues las Comunidades Autónomas podrán continuar aprobando las normativas reguladoras en materia económica que sean de su competencia. Pero ese respeto es sólo aparente a las competencias autonómicas ya que esa normativa adoptada legítimamente por el titular de la competencia perderá su plena eficacia en su propio territorio al verse desplazada por la normativa elegida por el operador económico que actúa en esa Comunidad Autónoma. La competencia queda vaciada de contenido, pues, aunque en términos formales se respeta, materialmente, atendiendo a sus consecuencias y efectos, queda limitada por razón del efecto extraterritorial que se reconoce al ejercicio de idéntica competencia por cualesquiera otras Comunidades Autónomas, con la consecuencia de que las decisiones más exigentes van a quedar desplazadas por aquellas otras que menos cargas o trabas impongan. Sin embargo, lo relevante ahora, en la perspectiva competencial propia de este proceso, no es el mayor o menor grado de exigencia en la decisión autonómica, sino que la misma ha sido, en principio, adoptada válidamente en virtud del correspondiente título competencial para que ejerza sus plenos efectos sobre todos los supuestos que regula y que se produzcan en su territorio.

La consecuencia de la regulación que examinamos es que se alteran las relaciones entre los ordenamientos autonómicos, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, sin que a estos efectos sea relevante que lo que se aplique sea otra disposición autonómica, ya que el desplazamiento de la norma de la Comunidad Autónoma se produce por la decisión del legislador estatal, al que le es imputable el menoscabo competencial derivado de las consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas (en un sentido similar SSTC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9, o 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6).

Este menoscabo viene dado por la supresión del principio de territorialidad respecto de las competencias autonómicas relacionadas con el ejercicio de actividades económicas, las cuales verán reducida su eficacia en el propio territorio autonómico tanto desde el punto de vista subjetivo como material en cuanto se trata de una técnica que desvirtúa la capacidad

autonómica para determinar sus propias políticas en el marco de lo establecido por la legislación del Estado que sea aplicable.

El efecto de la aplicación del principio de eficacia presenta una doble consecuencia limitativa de las competencias autonómicas: la disposición general o el acto administrativo aprobado desde “la autoridad de origen” tiene un efecto extraterritorial que produce plenos efectos jurídicos, porque “la autoridad de destino” está obligada a asumir su validez ya que impone la asunción de la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías ya exigidos por aplicación de la normativa del lugar de origen (art. 19.3 de la Ley 20/2013) o, incluso, aunque la actividad económica no esté sometida a requisito en dicho lugar (art. 19.1, inciso final de la Ley 20/2013). Pero, además, ante esta disposición o acto no pueden oponerse las disposiciones o actos procedentes de “la autoridad de destino”, que quedan, efectivamente, desplazados. El resultado es que el principio de eficacia nacional abre la posibilidad de que hasta diecisiete normativas distintas de las diversas Comunidades Autónomas actuando como Comunidades de origen se apliquen en un mismo territorio de destino. Y abre asimismo la posibilidad de que, en virtud de la aplicación del derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad recogido en el artículo 18 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la autoridad autonómica de destino venga obligada a aceptar en su territorio la comercialización de productos o la prestación de servicios que se adecuen a las normativas de origen, independientemente del estándar de protección que establezcan, no sólo de las distintas Comunidades Autónomas sino también de los 27 Estados miembros de la Unión”.

En base a lo que se señala en esta sentencia, el dictamen 54/2019 de este Consejo Consultivo consideró absolutamente ajustado a Derecho que el texto objeto de dicho dictamen no diese validez alguna a las habilitaciones como guías, efectuadas por otras Comunidades Autónomas, consideración con la que estoy completamente de acuerdo.

Según lo expuesto y con lo señalado en el dictamen 54/2019 de este Consejo, debe concluirse que de la Ley 20/2013, en los términos de constitucionalidad establecidos por la anterior sentencia, no se deriva la obligación de las diferentes Comunidades Autónomas a dar validez y eficacia



en su territorio a las normas dictadas por otras diferentes. Y es por ello que de dicha ley no puede predicarse que Castilla La Mancha tenga la obligación de admitir las habilitaciones como guías de turismo, concedidas por otras Comunidades Autónomas en aplicación de sus respectivas normativas. No existe por tanto razón alguna que fuerce la interpretación de los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999, de Turismo de Castilla-La Mancha en otro sentido del que se derivan de sus propias palabras, que a mi juicio, contrarían el sistema de habilitación que ahora se pretende.

Aun no existiendo tal limitación, es claro que el legislador de Castilla-La Mancha podría haber ejercitado sus competencias legislativas de otra forma a como lo ha hecho, bien asumiendo tales reconocimientos, bien no estableciendo requisitos concretos para el ejercicio de la profesión, como ha hecho alguna otra Comunidad Autónoma. Pero lo cierto es que lo ha hecho en los estrictos términos ya señalados de los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999 y dictada ya la sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, por lo que no debe hacerse al respecto otra consideración en su interpretación que el de sus propias palabras, y sin que quepa otro criterio de examen del artículo 3º del proyecto de Decreto que el de su ajuste a la ley que desarrolla. Debe recordarse que la actual redacción de los artículos 24 y 25 se produjo por la modificación operada por la Ley 3/2017, de 1 de septiembre.

En este juicio no sólo debemos atender a los muy claros artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999, puesto que la voluntad del legislador se ve todavía más clara si se observa la letra de sus artículos 1º, 2º y 3º, que dicen así:

“Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular, en el ejercicio de la competencia exclusiva que sobre la materia tiene la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la ordenación de la oferta turística, estableciendo las modalidades de las empresas y actividades turísticas, la garantía y protección de los derechos de los usuarios turísticos y sus deberes correspondientes, la promoción y el fomento del turismo en su ámbito territorial, así como el régimen disciplinario aplicable al mismo.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente Ley será de aplicación, con el alcance y contenido que en ella se establece: b) A las personas físicas

o jurídicas que realicen una actividad turística en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Artículo 3. Competencia. Corresponderá a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la competencia para: f) Otorgar la habilitación para el ejercicio de las profesiones turísticas reglamentadas, establecer las bases de la correspondiente convocatoria de exámenes, proceder a la revocación de dicha autorización y a la inscripción en el Registro correspondiente de las bajas temporales y definitivas en el ejercicio de la actividad”.

De acuerdo con lo expuesto, el legislador castellano manchego ha optado por un sistema de habilitación de guías turísticos en el que sólo la Administración regional está autorizada para otorgar tales habilitaciones y en el que no cabe (porque no se contempla) que el Ejecutivo realice una delegación competencial en favor de otras Comunidades Autónomas, no sólo para habilitar guías que vayan a actuar en Castilla La Mancha, sino para determinar las condiciones de tales habilitaciones.

Es este aspecto, el de la efectividad de una delegación competencial operada en este proyecto, una de las contradicciones más graves con la Ley 8/1999, puesto que implica una decisión del Ejecutivo que, no sólo contraría a dicha ley, sino que, careciendo de sustento con rango de ley, podría ser considerado como transgresión de las normas reguladoras del ejercicio de la competencia de órganos administrativos.

A mayor abundamiento, a la hora de determinar la voluntad del legislador, conforme al criterio de interpretación del artículo 3º del Código Civil referido a los antecedentes históricos y legislativos, no puede olvidarse, ni tan siquiera perderse como punto de referencia, la fecha de dicha sentencia (22 de junio de 2017, publicada en el BOE el 19 de julio) y la de la actual redacción de los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999 de Turismo de Castilla-La Mancha (establecida por Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas). Ello porque en el momento en el que se dio la vigente redacción a dichos artículos 24 y 25, ya era sobradamente conocida la interpretación a la que



debe ajustarse la Ley 20/2013, que no coincide con la que se pretende en el proyecto de decreto que se informa.

Habiéndose señalado en el Pleno como argumento contrario a la posición que se expone en este voto particular, el contenido de diversa normativa regional en un sentido parecido a como se establece en el proyecto de reglamento que se informa, es forzoso hacer una referencia a la misma.

A lo que responde cada ley autonómica es a la voluntad de cada legislador autonómico, sin que la voluntad de una pueda condicionar a las otras, por más que pueda influirlas intelectualmente. Por ello, el juicio de contenido que se haga a las diferentes leyes autonómicas sólo puede hacerse atendiendo al respeto a las respectivas competencias autonómicas y estatales. Y en este punto no podemos olvidar que los títulos competenciales ejercidos por el legislador regional para dictar la Ley 8/1999 fueron los de su competencia exclusiva en materia de ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial, así como competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario.

Es por ello que considero que el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1999 es absolutamente válido, sin que deba ser condicionada su interpretación, ni por el Real Decreto 581/1999, ni por la Ley 20/2013 ni, por supuesto, por la Ley 17/2009, cuyo contenido quedó fijado por las muchas modificaciones efectuadas por la anterior.

Respecto a la mención al Real Decreto 581/2017.

El artículo 3.3 del texto que ahora se somete a dictamen no es sino copia exacta del artículo 3.2 del texto que fue objeto del dictamen 54/2019.

Tal mención, en la forma en que se hacía en el anterior texto, que establecía un concreto sistema de habilitación en base a cualificaciones profesionales y que incluía todo un procedimiento de acreditación, tenía absoluto sentido, puesto que lo que se regulaba no era otra cosa que el procedimiento tramitado ante la Administración regional de Castilla-La Mancha para el reconocimiento de la cualificación profesional de Guía de Turistas y Visitantes (HOT 335-3) obtenida en países miembros de la Unión Europea. (artículo 6.1 de dicho texto).

Sin embargo, deja de tener coherencia en un sistema de habilitación en el que no se señala como requisito el estar en posesión de una determinada titulación, sino, exclusivamente, superar una prueba de conocimientos.

Lo primero que destaca es que, no admitiéndose en el actual texto un derecho a ser habilitado por la acreditación de determinada titulación, carece de sentido una remisión a una normativa cuyo único objeto es el reconocimiento de titulaciones.

Lo segundo que debe destacarse es que se echa en falta la determinación de la titulación en cuestión que debiera ser objeto de "homologación" y "reconocimiento". Ello se precisaba en el anterior borrador, pero en el que ahora se informa, ni existe, ni es posible su determinación indirecta.

Es posible que haya quien considere que el Real Decreto 581/2017 lo que regula es la libre prestación de servicios conforme a criterios absolutos, pero nada más lejos de la realidad puesto que lo que establece es un régimen de control para que esa libertad de prestación de servicios se haga en un ámbito de igualdad entre ciudadanos de la Unión Europea, en cuanto a la exigencia de los títulos o conocimientos exigidos en cada caso. Se hace por ello necesario hacer un examen y análisis de dicha norma que evite equívocos.

Así, respecto a su objeto, el artículo 1º lo define así:

"Este real decreto tiene por objeto establecer las normas y procedimientos para permitir el acceso y ejercicio de una profesión regulada en España mediante el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros de la Unión Europea y que permitan a su titular ejercer en él la misma profesión".

Es decir, que la normativa europea que se incorpora con este Real Decreto lo que pretende es regular "el reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros" como medio de acceso al ejercicio de una profesión para la que se exija la acreditación de determinada formación.



El artículo 4.9 define, como profesión regulada, en su apartado a): *A los exclusivos efectos de la aplicación del sistema de reconocimiento de cualificaciones regulado en este real decreto, se entenderá por «profesión regulada» la actividad o conjunto de actividades profesionales para cuyo acceso, ejercicio o modalidad de ejercicio se exija, de manera directa o indirecta, estar en posesión de determinadas cualificaciones profesionales, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.*

Por tanto, dicho Real Decreto no tiene por objeto regular el libre ejercicio de profesiones o/y oficios por el simple hecho de haberlas ejercido en otra zona de la Unión Europea, sino que regula el sistema de reconocimiento de los conocimientos exigidos en su caso para el ejercicio de dichas profesiones.

Muy por el contrario, el artículo 3.1, que regula expresamente los efectos del reconocimiento, establece lo siguiente: *“1. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales por la autoridad competente española permitirá a la persona beneficiaria acceder en España a la misma profesión que aquella para la que está cualificada en el Estado miembro de origen y ejercerla con los mismos derechos que los nacionales españoles”*. Es decir, que tal reconocimiento sitúa a los ciudadanos de la UE en posición de igualdad con los ciudadanos españoles en cuanto se refiere a los efectos directos de las cualificaciones profesionales.

El error proviene, además de trasladar un párrafo íntegro a un sistema radicalmente diferente, de una confusión consistente en que el decreto confunde su *“habilitación”* con la *“cualificación profesional”* que se regula en el Real Decreto 581/2017, que lo define en su artículo 4.3 de la siguiente forma:

- *Capacidad para el acceso a una determinada profesión, o a su ejercicio, que viene acreditada oficialmente por un título de formación, por un certificado de competencia tal como se define en el artículo 19.1.a), por una experiencia profesional formalmente reconocida, o bien por el concurso de más de una de tales circunstancias.*

Tal capacidad profesional deriva directamente de un título de formación, de un certificado de competencia de artículo 19.1, de una

experiencia profesional formalmente reconocida o del concurso de más de una de las anteriores circunstancias. Pero en el caso que nos ocupa, en el proyecto de Decreto que se nos ha sometido a dictamen, a diferencia del anterior, la actividad de guía turístico no deriva directamente de la acreditación de un título de formación (o forma alternativa de acreditación de ese conocimiento), sino que deriva de la acreditación directa de unos requisitos administrativos en forma de conocimientos específicos y determinados, referidos a un espacio territorial muy concreto como son los lugares, museos o centros en los que, según este Real Decreto, van a desarrollarse las labores de los guías turísticos.

Dicho de otra forma, no existe en todo el texto del proyecto de Decreto objeto de dictamen una sola mención a cualificación profesional alguna que permita, per se, el ejercicio de la profesión de guía.

Se trata, como antes señalaba, del resultado de mantener exacta la redacción del anterior artículo 3.2, sin darse cuenta de que se ha operado un cambio radical en el sistema de habilitación de guías de turismo, pues habiendo desaparecido la posibilidad del ejercicio de una profesión en base a una concreta cualificación profesional (la HOT 335-3) y habiéndolo reducido a la superación de una prueba de conocimientos, esta última debe considerarse como acreditación de requisitos administrativos y no como la tenencia previa de una cualificación profesional.

Por si cabe todavía alguna duda, sólo tenemos que comparar dicha prueba prevista en los artículos 5 y siguientes del texto que ahora nos ocupa con los conocimientos a que se refiere el Real Decreto 581/1999 y su forma de acreditación, los cuales son:

- Título de formación:

Según el artículo 4.13:

a) Se entenderá por «título de formación» todo diploma, certificado y otro título expedido por una autoridad de un Estado miembro de la Unión Europea, competente en la materia, que sancione oficialmente una formación profesional adquirida de manera preponderante en la Comunidad.



- Certificado de competencia:

Artículo 19.1:

Certificado de competencia. Es aquel expedido por la autoridad competente de un Estado miembro de origen, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado, que sanciona:

- a) Bien una formación que no forme parte de un título o certificado, tal y como se definen en los apartados 2, 3, 4, y 5 de este artículo, bien un examen específico sin formación previa, o bien el ejercicio de una profesión a tiempo completo durante tres años consecutivos o durante un periodo equivalente a tiempo parcial en el transcurso de los últimos diez años.*
- b) Bien la adquisición de una formación general correspondiente a un nivel de enseñanza primaria o secundaria que acredite la posesión de conocimientos generales.*

- Experiencia profesional formalmente reconocida:

Artículo 25. Exigencias relativas a la experiencia profesional.

Cuando el acceso a una de las actividades enumeradas en el anexo II o su ejercicio estén supeditados a la posesión de conocimientos y aptitudes generales, comerciales o profesionales, las autoridades competentes reconocerán como prueba suficiente de dichos conocimientos y aptitudes el ejercicio efectivo previo de la actividad en cuestión en otro Estado miembro de la Unión Europea, siempre que tal ejercicio se haya desarrollado conforme a lo dispuesto en los artículos 26, 27 y 28.

Un somero examen de estas tres formas de acreditación de conocimientos o capacitaciones profesionales indica, con absoluta claridad, que no estamos, ni ante una regulación que elimine cualquier requisito para el ejercicio de una profesión, ni ante la exigencia general de reconocimientos

de requisitos administrativos entre los diferentes estados miembros. Tal y como he señalado anteriormente, se trata, sencillamente, de una regulación sobre el reconocimiento de titulaciones o acreditaciones de conocimientos adquiridos en ciclos de formación. O, en su caso, del procedimiento para reconocer como tal proceso formativo el ejercicio de muy determinadas profesiones (las contempladas en el Anexo II del Real Decreto), ninguna de las cuales es la de "guía turístico".

Pero si cabe alguna duda más, no habría más que acudir al propio procedimiento de reconocimiento de títulos de formación que se regula en el Título III del Real Decreto.

Lo que nos deja meridianamente claro esta regulación, por un lado, es que no se establece un reconocimiento automático (como parece pretender el proyecto de Decreto que se informa), sino todo un procedimiento específico para hacerlo.

El artículo 19 del Real Decreto 581/1999 establece los siguientes niveles de cualificación profesional que pueden ser objeto de reconocimiento para el libre establecimiento de ciudadanos de la UE:

"1. Certificado de competencia.

2. Certificado expedido por la autoridad competente de un Estado miembro que acredite la superación de un ciclo de estudios secundarios.

3. Título expedido por una autoridad competente de un Estado miembro que acredite:

a) La superación de un ciclo de estudios postsecundarios, de una duración mínima de un año.

b) Una formación regulada o, en el caso de profesiones reguladas, una formación profesional de estructura particular, con competencias que vayan más allá de lo dispuesto en el apartado 2, equivalente al nivel de formación indicado en la letra a).



4. *Un título que acredita que el titular ha cursado con éxito una formación del nivel de la enseñanza postsecundaria de una duración mínima de tres años y no superior a cuatro.*

5. *Un título que acredita que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años.*

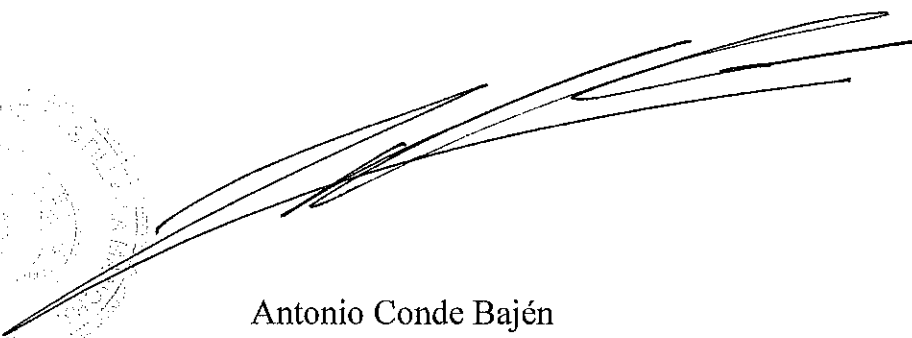
Es evidente que la habilitación como guía de turismo que se regula en el proyecto de Decreto no se ajusta, en absoluto, a ninguno de los anteriores niveles de cualificación.

A mayor abundamiento, el artículo 21 al regular las condiciones para el reconocimiento, establece: *“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. Dichos certificados de competencia o títulos de formación deberán haber sido expedidos por una autoridad competente de un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado”.*

Un análisis pormenorizado de este artículo nos lleva, inexcusablemente a tres conclusiones. La primera es que a los no nacionales de España se les exige pasar un proceso de acreditación de una titulación para acceder a una profesión, pero no se les permite el ejercicio de la profesión por la sola posesión de título alguno de formación sin pasar dicho procedimiento. La segunda es que en modo alguno tal reconocimiento de cualificación puede dar lugar a una situación de ventaja a los no nacionales, sino establecer para todos las mismas condiciones de ejercicio (en este caso, la superación de unas pruebas a las que sólo pueden presentarse los que tengan determinada cualificación). La tercera es que, exigiéndose certificados de competencia o títulos de formación, parece evidente que no se está refiriendo al simple ejercicio de profesiones en un estado miembro diferente de España, sino de un título acreditativo de haber superado un **ciclo de formación**.

Por lo tanto, habiendo desaparecido la habilitación para el ejercicio de la profesión de guía en base a una titulación y acreditación de una determinada cualificación profesional, como se hacía en el artículo 6º.1 del anterior proyecto, la referencia que se hace sobre la aplicación del Real Decreto 581/2017 resulta a todas luces errónea e inaplicable.

Voto que formulo en la Casa de la Moneda de Toledo, a 9 de marzo de 2020



Antonio Conde Bajén

CONSEJERO DEL CONSEJO CONSULTIVO