



Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía

INFORME N 1/2020, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 8/2015, DE 20 DE ENERO, REGULADOR DE GUÍAS DE TURISMO DE ANDALUCÍA.

Pleno

Presidente

D. [REDACTED]

Vocales

D. [REDACTED]

D^a [REDACTED]

Secretaria del Consejo

D^a [REDACTED]

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 16 de enero de 2020, con la composición expresada y siendo ponente D. [REDACTED] en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 23 de agosto de 2019, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un oficio remitido por la Directora General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, solicitando el informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de los guías de turismo de Andalucía.

Dicho oficio se acompañaba del borrador del proyecto de Decreto, en su versión de 23 de agosto de 2019, la Memoria justificativa y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.



2. Con fecha de 25 de noviembre de 2019, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe, teniendo entrada en esta sede el 26 de noviembre de 2019.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El texto normativo sometido a informe tiene por objeto la modificación del vigente Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía (en adelante Decreto 8/2015), y se compone de una parte expositiva, un artículo único, una Disposición transitoria única y una Disposición final única.

El objetivo principal responde a la necesidad de revisar y actualizar la normativa en cuanto a la acreditación de las competencias profesionales exigibles para obtener la habilitación de guía de turismo. Por su parte, el presente proyecto normativo también responde a la necesidad de adaptar el texto vigente a lo exigido en la normativa de la Unión Europea.

El artículo único de la norma propone la modificación de nueve artículos del Decreto 8/2015, así como la del Anexo II, relativo a los títulos de ciclo formativo de grado superior, licenciatura, diplomatura y grado que, a los solos efectos de esta habilitación, tendrán la consideración de convalidación parcial de las competencias establecidas en

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



el artículo 6.

Dichas modificaciones son las siguientes:

1. El apartado 2 del artículo 2, “Definición de la actividad”, amplía el ámbito de las tareas que se van a considerar excluidas de la actividad propia de los guías de turismo, dejando al margen de la misma la labor educativa desarrollada por el profesorado en visitas concertadas por los centros docentes integrados en el Sistema Educativo Español, y dirigida exclusivamente para el alumnado.

2. Respecto a los “Requisitos” del artículo 5 para poder solicitar la habilitación como guía de turismo, se destaca la modificación de la letra c), en relación con la posesión de las competencias lingüísticas necesarias, tanto en el idioma castellano (que pasa de ser, como mínimo, de nivel B2 a C1), como en cuanto a uno de los dos idiomas extranjeros (que también pasa de nivel, como mínimo, de B1 a C1). Modificación que también tiene su reflejo en otros preceptos del Decreto 8/2015, como puede ser la modificación que se propone para los artículos 6 o 10 del citado decreto.

3. En el artículo 6 sobre la “Acreditación de los requisitos de cualificación profesional y de competencias lingüísticas”, entre otros aspectos, se actualizan los títulos académicos para la acreditación de tales requisitos, añadiendo el de doctor en turismo y diplomado en turismo, así como los títulos universitarios que podrán conllevar la convalidación de determinadas unidades de competencia (Anexo II).

Además, respecto al requisito de poseer las competencias lingüísticas en idiomas extranjeros, se incluye la posibilidad de que quede acreditado mediante aquellos certificados que se incorporen al Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas.

También se regula la competencia lingüística en el idioma castellano, que se entenderá acreditada cuando se hayan obtenido los títulos oficiales de estudios de bachillerato o superior conforme al sistema educativo español. En otro supuesto, se deberá acreditar el poseer las competencias lingüísticas en el idioma castellano con nivel C1.

4. En el artículo 7 “Requisitos”, se modifica el apartado 1, para su adaptación a la nueva normativa estatal y de la Unión Europea, haciendo referencia al 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) nº1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (en adelante, Reglamento IMI).

5. La modificación introducida en los subapartados 2º y 3º de la letra a) del artículo 8. En el caso del subapartado segundo, la modificación se refiere a acreditar un nivel de cualificación profesional equivalente, como mínimo, al nivel inmediatamente anterior al establecido, en consonancia con la del artículo anterior, se produce por su referencia al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, en sustitución del Real Decreto 1837/2008, de 8



de noviembre. También, se amplía el requisito de la acreditación de que la actividad o actividades profesionales cuyo ejercicio esté regulado en el país de origen, esté expresamente referida a la prestación de información turística sobre museos, monumentos, patrimonio, conjuntos históricos y cualquier otra categoría de bienes que cuenten con una especial protección para su exhibición y visita.

6. Respecto a la modificación del artículo 9, "Reconocimiento de cualificaciones profesionales en Estados donde la actividad de guía de turismo no está regulada", reduce de dos a un año, el tiempo que las personas nacionales de Estados miembros de la Unión Europea han de haber ejercido a tiempo completo la profesión de guía de turismo en otro Estado miembro en el que la profesión no esté regulada, para poder acceder y ejercer la actividad de guía de turismo en Andalucía.

En este sentido, es la publicación del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, la que obliga a modificar este periodo mínimo de tiempo, en su artículo 12.3.b).

7. En el artículo 10 "Conocimientos de idiomas", se modifican los apartados 2 a 4 para adaptarlos a los nuevos requisitos de competencias lingüísticas del artículo 5, y se introduce un punto 5 según el cual "La mera presentación de documentación que acredite una nacionalidad no supondrá la acreditación de la competencia lingüística del idioma oficial de ese Estado".

8. Se modifican los apartados dos y tres del artículo 16, "Pruebas para la obtención de la habilitación". Entre los requisitos establecidos para participar en las pruebas de habilitación se exige acreditar la nacionalidad española, así como estar en posesión de alguno de los títulos oficiales contemplados en este artículo. Dichas titulaciones vienen a reflejar la adaptación, en cuanto a las denominaciones, a los planes de estudios vigentes. Por otro lado, se regula el contenido de las pruebas de habilitación, eliminándose la unidad de competencia de la Cualificación profesional "conocimientos de dos idiomas extranjeros", que estarían en relación con el nivel B2.

9. Se modifica el artículo 17, "Principio de libre prestación del servicio", sustituyendo las menciones recogidas en el presente artículo referidas al Real Decreto 1837/2008 de 8 de noviembre, por el actual Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

IV. MARCO NORMATIVO

IV.1. Normativa estatal

Respecto de la cualificación profesional de los guías turísticos debe subrayarse que el Estado tiene la competencia para dictar las normas básicas que desarrollen el derecho a la educación, consagrado en el artículo 27 de la Constitución Española, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (149.1.30ª CE).

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece los principios



generales de la formación profesional del sistema educativo y dispone que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional, así como los aspectos básicos de currículo de cada una de ellas (artículo 39).

Destacamos 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.

Una de las modificaciones del Decreto regulador de guías de turismo es su adaptación al Real Decreto citado. Este Real Decreto se aplicará a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, que pretendan ejercer, por cuenta propia o ajena, una profesión regulada en España, a través del reconocimiento de sus cualificaciones profesionales obtenidas en otro u otros Estados miembros.

Por otro lado, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, establece los principios y fines del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y, en su artículo 9, define la formación profesional como el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. En su artículo 10.1 dispone que el Estado determinará los títulos y los certificados de profesionalidad que deban constituir la oferta de formación profesional, en sintonía con el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales es el instrumento del Sistema Nacional de las Cualificaciones y Formación Profesional que ordena las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación, identificadas en el sistema productivo en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional.

El Real Decreto 1255/2009, de 24 de julio, por el que se establece el título de Técnico Superior en Guía, Información y Asistencias Turísticas y fija sus enseñanzas mínimas, ha sustituido la regulación del título de Técnico Superior en Información y Comercialización Turísticas, establecida por el Real Decreto 2217/1993, de 17 de diciembre. Las enseñanzas correspondientes al título de Técnico Superior en Guía, Información y Asistencia Turísticas se organizan en forma de ciclo formativo de grado superior, de 2.000 horas de duración, y están constituidas por los objetivos generales y los módulos profesionales del ciclo formativo.

IV.2. Normativa autonómica

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 71, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de turismo.



Por su parte, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, en su artículo 54 define la actividad propia de guías de turismo como la prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de información turística a quienes realicen visitas a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, quedando excluidas las funciones de divulgación y difusión desarrolladas por el personal de museos y conjuntos o instituciones del patrimonio. El texto legal igualmente precisa que para el ejercicio profesional de esta actividad es necesario hallarse en posesión de la correspondiente habilitación otorgada por la Administración turística, que a su vez conllevará la inscripción de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía.

En desarrollo de dicha Ley se dictó el Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía que ahora se pretende modificar.

Por otra parte, y en materia de educación, la Comunidad Autónoma ejerce la competencia compartida para el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin perjuicio de lo recogido en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución, a tenor del cual corresponde al Estado dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 del texto constitucional, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

En dicho sentido, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, constituye el nuevo marco normativo autonómico en el que se insertan todas las enseñanzas del sistema educativo de Andalucía, y entre ellas, la formación profesional, a la que dedica el capítulo V del título II. En ella se sientan las normas fundamentales que han de regir el desarrollo de estas enseñanzas en la Comunidad Autónoma, estableciendo en su artículo 68.4 que la Consejería competente en materia de educación promoverá las medidas oportunas para adecuar la oferta pública de formación profesional a las necesidades del tejido productivo andaluz. Junto a ello, en su artículo 72.2 dispone que la formación profesional se organice de forma flexible, ofreciendo un catálogo modular asociado a las competencias profesionales incluidas en el Sistema Andaluz de Cualificaciones Profesionales.

En consonancia con dicha Ley, el Gobierno de Andalucía aprobó el Decreto 436/2008, de 2 de septiembre, que ordena y regula las enseñanzas de la formación profesional inicial que forman parte del sistema educativo, regulando los aspectos generales de estas enseñanzas.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO EN ANDALUCÍA E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La Comunidad Autónoma de Andalucía es un destino turístico de primer orden a nivel internacional, como lo atestigua el importante número de turistas que llegan a la región, más de 14,7 millones en el primer semestre de este año 2019, que previsiblemente



incrementará la cifra récord de 30,6 millones de personas visitaron Andalucía el año pasado.

A escala europea, Andalucía se sitúa igualmente en los primeros puestos, ostentando la séptima plaza de un total de 281 regiones que integran la Unión Europea 28, (clasificadas como NUT2) respecto a número de pernoctaciones en 2017.²

Se trata, por tanto, de un sector estratégico para la economía de Andalucía. Para el año 2018 se han estimado en 21,2 millones de euros los ingresos por turismo, lo que representa el 12,6% del PIB regional, siendo igualmente un subsector muy relevante en el ámbito de los servicios.

Respecto a las personas guías de turismo, hay que señalar que en España la actividad de información turística o la actividad de los guías de turismo se trata de una profesión regulada³, cuya habilitación conlleva su inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, siendo ésta, por tanto, la fuente estadística que con más precisión nos proporciona información sobre estos profesionales en Andalucía. Según el artículo 54.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, *“quienes pretendan establecerse en Andalucía para desarrollar la actividad propia⁴ de los guías de turismo deberán estar en posesión de la correspondiente habilitación otorgada por la Administración turística”*.

Si atendemos al citado Registro, se contabilizan un total de 5.288 personas guías de turismo habilitados en Andalucía en el momento de realizar el presente Informe⁵. De ellos, unos 4.443 tienen su provincia de notificación en Andalucía, lo que nos viene a indicar que el 84,02% desempeñan de forma habitual esta actividad económica en esta Comunidad Autónoma⁶.

El resto, 845 personas, sería el número de profesionales que, no residiendo en Andalucía, pueden desempeñar esta actividad en la región, al estar habilitados para ello, aunque la prestación de servicios se realice de manera temporal u ocasional⁷. De ellos prácticamente la totalidad (833) proceden del resto de provincias españolas,

² Último año disponible. Acceso en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10095393/KS-HA-19%E2%80%91EN-N.pdf/d434affa-99cd-4ebf-a3e3-6d4a5f10bb07>.

³ El artículo 3, apartado 13 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, define la profesión regulada como *“la actividad o conjunto de actividades profesionales, cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio estén subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales”*.

⁴ El apartado 1 de ese mismo artículo 54 define la actividad propia de guía de turismo como la *“prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de información turística a quienes realicen visitas a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz”*.

⁵ Hay que tener en cuenta que es un registro de actualización continúa que va incorporando los profesionales que desean trabajar en Andalucía aunque sea de manera ocasional.

⁶ Partimos de la suposición, no obstante, que la provincia de notificación es la provincia de residencia del guía de turismo y donde de forma habitual desempeña su trabajo.

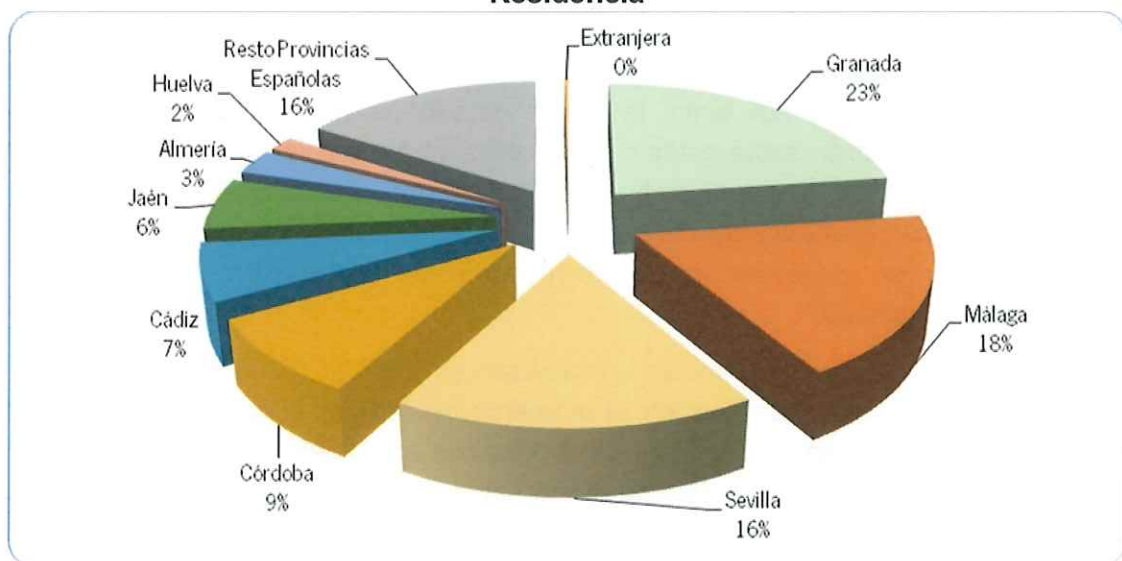
⁷ Según el artículo 17 del Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo en Andalucía, *“Las personas guías de turismo, ya establecidas en un Estado miembro de la Unión Europea, para el ejercicio profesional de la actividad de prestación de información turística sobre patrimonio histórico en museos o monumentos históricos, que deseen ejercer la actividad de forma temporal u ocasional en Andalucía en régimen de libre prestación, deberán comunicarlo al órgano competente en la coordinación del Registro de Turismo de Andalucía (...)”*.

siendo los extranjeros casi residuales (12 personas).

En un análisis más detallado, con un desglose por provincias, se puede ver que Granada es la que ostenta el mayor número de guías con 1.208 personas, seguida de Málaga con 983 y Sevilla con 879. A mayor distancia, se sitúan Córdoba y Cádiz, con 466 y 353 personas, respectivamente, cerrando Almería y Huelva, como las provincias andaluzas con menor número de personas guías, 151 y 87, respectivamente cada una.

En el siguiente gráfico se puede ver su porcentaje de distribución con mayor claridad:

Gráfico 1: Distribución del Nº guías de turismo según Residencia



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Turismo de Andalucía (RTA).
(Nota: Se entiende Residencia como provincia de notificación a efectos de RTA)

Partiendo de que estos profesionales se dedican principalmente a atender a los turistas que visitan Andalucía, y dado que el año pasado el promedio de turistas diarios se situó en casi 84.000 personas⁸, significa que, de media, tuvo cada guía una demanda potencial de casi 16 turistas diarios a quienes ofertar sus servicios profesionales.

Es, por tanto, esencial que la regulación que les afecte les proporcione un marco jurídico bajo el principio de libre prestación del servicio, propiciando un entorno competitivo para el desarrollo de su actividad profesional.

⁸ Resultado de calcular la media diaria sobre el total de turistas, esto es 30.649.710 personas, lo que daría 83.972 de media.



VI. OBSERVACIONES DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

La Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local señala en el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, que la propuesta de norma tiene por objeto la regulación de una actividad económica, un sector económico o mercado, y que incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Del mismo modo, el centro directivo promotor de la norma señala en el Anexo II de la Resolución de este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, CDCA), que el principal objetivo de la misma es modificar el vigente Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía. Esta modificación atiende principalmente a la necesidad de revisar y actualizar la normativa en cuanto a la acreditación de las competencias profesionales exigibles para obtener la habilitación de guía de turismo de Andalucía, a fin de responder a las necesidades reales del sector y de los potenciales demandantes del servicio, es decir, los turistas. Del mismo modo, a través de esta modificación se pretende dar cumplimiento a lo exigido por la normativa de la Unión Europea.

En concreto, se eliminan las titulaciones que dan acceso directo a la habilitación, pasando a exigirse un mayor nivel de competencia lingüística, a la vez que se hace una actualización del contenido del Anexo II del citado Decreto, sobre la convalidación parcial de titulaciones y certificados oficiales. Por tanto, se mantiene una doble vía de acceso, aquella que se basa en cualificaciones profesionales y competencias lingüísticas y aquella otra que contempla la superación de pruebas de actitud convocadas por la consejería competente en materia de turismo.

Desde la óptica de la buena regulación que debe presidir la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, el centro directivo proponente, en relación con el principio de necesidad, explica que se pretende lograr una mayor coherencia con el ámbito educativo y garantizar una mayor calidad y profesionalización del sector. Asimismo, argumenta que a través de esta modificación se pretende adaptar la normativa a la transposición de la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, con la finalidad de seguir progresando en la eliminación de los obstáculos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea.

En lo que se refiere al principio de proporcionalidad, la mencionada Consejería apunta a que la mayor calidad del servicio redundará en una mejor imagen de Andalucía ante las personas que visitan la comunidad.

Igualmente, se hace referencia al principio de seguridad jurídica, al reflejar en el Anexo II de la Resolución de este CDCA, que el proyecto normativo es coherente con el resto



del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, fijando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certeza, que posibilita su conocimiento y comprensión, siendo además fruto de la habilitación legal llevada a cabo en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía, a través de su artículo 54.

Asimismo, en cuanto a la eficiencia se argumenta que la carga administrativa para el destinatario de la norma no se ha modificado, pues se siguen exigiendo los mismos trámites que ya existían en la norma que se pretende modificar.

Sobre el principio de transparencia, se afirma que el proyecto normativo fue sometido a consulta pública a través del Portal web de la Junta de Andalucía, permitiendo a la ciudadanía su conocimiento. De igual modo, se ha seguido el trámite de audiencia, haciendo partícipes de esta iniciativa a las entidades más representativas del sector, a los consumidores y usuarios, así como a los agentes económicos y sociales. Por último, el centro promotor de la norma explica que el proyecto normativo ha sido expuesto en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía.

Teniendo en cuenta las medidas propuestas en el proyecto objeto de análisis, cabría efectuar una primera objeción en el sentido de que, si bien es cierto que el cumplimiento de los principios de buena regulación económica del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), tienen cierto reflejo en el Anexo II cumplimentado por la Consejería, sin embargo, no puede considerarse que todos y cada uno de los principios estén suficientemente justificados en el Preámbulo de la norma. A mayor abundamiento, no se hace mención en el Anexo II de la Resolución de este CDCA de los principios de eficacia y simplicidad. Por su parte, en cuanto al principio de proporcionalidad no queda suficientemente justificado el que no existiese otra medida menos restrictiva o menos distorsionadora para la actividad económica, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión en la actividad económica se produce. Sobre la base de cuanto antecede y a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, se recomienda la revisión del preámbulo normativo a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecúa a todos y cada uno de los principios de buena regulación.

En relación con los efectos sobre la competencia efectiva, se manifiesta que el proyecto de Decreto no supone una limitación significativa al libre acceso de las empresas al mercado, al considerar el centro directivo que la regulación sustantiva sobre esta materia ya se encuentra en vigor a través del Decreto 8/2015, de 20 de enero. El centro promotor argumenta que el mayor nivel de exigencia en materia de competencias lingüísticas que se introduce a través de esta modificación viene motivado por la necesidad de garantizar un nivel adecuado de comunicación con los usuarios en los idiomas habilitados.

En relación con las anteriores afirmaciones, resulta llamativo el hecho de que la Consejería no estima que con la presente norma se introduzca ninguna novedad en cuanto al acceso a la actividad, teniendo en cuenta que se está exigiendo un mayor



nivel de competencia lingüística, hecho que podría suponer un obstáculo de acceso.

En lo referente a la libre competencia entre las empresas u operadores, el centro directivo considera que la norma no restringe la competencia entre los operadores económicos, pues el proyecto de Decreto no limita la oferta de las diferentes empresas y operadores; tampoco introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, siendo los precios libres, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, por lo que no se establecen precios mínimos o máximos, ni siquiera orientativos; no establece restricciones a la publicidad y/o comercialización de la actividad ni impone normas técnicas o de calidad; ni concede un trato más ventajoso a unos operadores frente a otros. También considera que la norma no reduce los incentivos para competir entre empresas.

No obstante lo anterior, cabría reseñar el hecho de que a través de la presente norma se perpetúa un régimen de intervención administrativa, al exigir una habilitación para poder ejercer la actividad, conllevando un importante impacto respecto del acceso y ejercicio de la actividad económica.

En relación con los eventuales efectos sobre la unidad de mercado, el centro directivo explica que con el proyecto normativo no se están imponiendo obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libertad de circulación de los operadores económicos y que con la modificación propuesta no se está llevando a cabo una regulación ex novo.

Por último, en relación con la incidencia del proyecto normativo sobre las actividades económicas pone de manifiesto la escasa incidencia de la norma sobre estas, al conllevar una revisión y actualización de la normativa vigente en cuanto a la acreditación de las competencias profesionales exigibles para obtener la habilitación de guía de turismo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y los argumentos ofrecidos por la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, procedemos a continuación a entrar en el análisis de aquellos contenidos reguladores previstos en la norma, relacionados con las cuestiones sobre las que ha de versar la propuesta de informe, atendiendo a los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución de este Consejo.

VII. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LA ACTIVIDAD DE GUÍA DE TURISMO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Con carácter previo al análisis del texto del proyecto de Decreto que nos ocupa y de sus elementos principales, es preciso recordar que la actividad turística, como actividad de servicios que es, se encuentra plenamente sujeta a las prescripciones establecidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de diciembre (en adelante, Directiva de Servicios), relativa a los servicios de mercado interior y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su



ejercicio⁹.

De ahí que, para no infringir las mencionadas normas, las restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios turísticos deberían ser excepcionales y cumplir los requisitos de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión.

Siendo este el marco regulador actual, se hace precisa una reforma integral de la normativa sustantiva reguladora de la actividad de guía de turismo, en aras de su liberalización, y no tan solo una mera modificación como la que se plantea. En consecuencia, de acuerdo con los principios establecidos en dicha Directiva de Servicios, llama la atención la escasa ambición del proyecto en cuestión.

En tal sentido, en la reforma proyectada no se aborda la eliminación de las restricciones que todavía persisten en la regulación vigente y que afectan muy negativamente al desarrollo libre de la actividad de guía de turismo. En particular, y por su especial repercusión en el funcionamiento competitivo del mercado, nos referimos a la habilitación necesaria para los guías de turismo.

Viene a colación lo manifestado por el centro directivo proponente en relación al punto 3.1 "Limitación del libre acceso de las empresas al mercado", del Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016. Así el centro directivo afirma que *"se mantiene la habilitación como requisito previo de acceso al mercado, requisito ya fundamentado y razonado en la tramitación del proyecto originario que se pretende modificar"*.

A modo de recordatorio, ya se pronunció este Consejo en el Informe N 2/11, de 24 de febrero de 2011, sobre el anteproyecto de la Ley del turismo de Andalucía, evidenciando entonces que el hecho de supeditar el ejercicio de la actividad profesional de los guías de turismo al reconocimiento por la Administración de una determinada cualificación profesional, constituía una restricción a la competencia, *"En la medida en que este reconocimiento administrativo es necesario y habilitante para el ejercicio de la actividad profesional; en la práctica, se configura y acaba operando como un régimen de autorización"*.

Se configura, desde esta perspectiva, una reserva de actividad a favor de determinados profesionales, que restringe el acceso y el ejercicio de la actividad en el mercado. Dicha exigencia de habilitación, como tal limitación a la competencia que es, debería ser necesaria, en el sentido de estar justificada con base en una razón imperiosa de interés general, y ser proporcionada.

Cabe subrayar que este Consejo, con ocasión del proyecto de Decreto regulador de guías de turismo de Andalucía (actual Decreto 8/2015, de 20 de enero), en su Informe N 03/14, de 28 de abril de 2014, insistía sobre el motivo invocado por la entonces Consejería de Turismo y Comercio para el mantenimiento del régimen autorizatorio representado por el requisito de habilitación, basado en la concurrencia de una razón

⁹ Recuérdese el Informe N 12/09, de 8 de junio de 2009, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley por el que se transpone en Andalucía la Directiva de servicios en el mercado interior.



imperiosa de interés general respecto a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, al ser estas las instalaciones donde ejercen su actividad profesional.

En este sentido, el CDCA manifestó lo siguiente:

“Según la LGUM, la protección del patrimonio histórico actúa como razón imperiosa de interés general cuando el operador emplee instalaciones o infraestructuras físicas para ejercer su actividad económica y estas puedan generar daños sobre el patrimonio histórico-artístico, de modo tal que esas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación (artículo 17.1.b de la Ley). Se refiere, por tanto, a los daños que esa instalación física ocasione en bienes del patrimonio. El argumento que sostiene la Consejería de Turismo y Comercio para exigir una habilitación a quienes, de manera habitual y retribuida, presten servicios de información turística, expliquen los bienes del patrimonio histórico andaluz o transiten por ellos no responde al supuesto regulado por la LGUM.” (subrayado propio).

Concluía así el informe que, dado que el requisito de habilitación introducía un régimen autorizatorio que obstaculizaba el libre acceso de distintos profesionales “sin que haya opuesto argumentos convincentes que permitan colegir las razones imperiosas de interés general que lo justifique”, se sugería al órgano proponente su replanteamiento, con una reformulación de la alternativa elegida, que tuviera en cuenta la proporcionalidad y la valoración de una medida menos restrictiva, consiguiendo así la mínima distorsión posible.

Una vez expuesta la posición de este Consejo sobre esta cuestión, se pasa a analizar cuestiones particulares que sí se incorporan en la propuesta normativa, ahora objeto de valoración:

VIII. OBSERVACIONES PARTICULARES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO PRESENTADO

VIII.1. Sobre la exclusión de la actividad de guía turístico del profesorado en visitas concertadas por los centros docentes integrados en el Sistema Educativo Español, exclusivamente para el alumnado

En el punto Uno del presente proyecto normativo se modifica el apartado 2 del artículo 2, que queda redactado como sigue:

“Quedan excluidas las funciones de divulgación y difusión desarrolladas por el personal al servicio de museos y conjuntos o instituciones del patrimonio, conforme a lo establecido en su normativa de aplicación, así como la labor educativa desempeñada por el profesorado en visitas concertadas por los centros docentes integrados en el Sistema Educativo Español, exclusivamente



para el alumnado”.

Se valora positivamente que, dentro del ámbito de actividad de los guías de turismo, se excluya la labor de divulgación realizada por el profesorado. Sin embargo, cabría llamar la atención sobre la incongruencia del mantenimiento de los rigurosos requisitos para los profesionales guías de turismo, a través de la obligatoriedad de contar con una habilitación necesaria, y sin embargo, se permita la posibilidad de que el profesorado, es decir, otros profesionales sin necesidad de habilitación, en los mismos recintos turísticos, puedan desarrollar similares funciones y con ello, además, quedaría en cuestión la salvaguarda de la supuesta protección del patrimonio histórico-artístico, invocada en la norma.

VIII.2 Sobre las competencias lingüísticas

A continuación, analizaremos las modificaciones contempladas en el proyecto normativo referidas a las competencias lingüísticas.

A) Según el punto Dos, se modifica el actual artículo 5 c), quedando redactado como sigue:

“c) Poseer las competencias lingüísticas en el idioma castellano con nivel C1 o superior y dos idiomas extranjeros, uno con nivel B2 o superior y otro con nivel C1 o superior, de los descritos en el Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas del Consejo de Europa”.

La modificación propuesta se traduce así en una ampliación de los requisitos en dichas competencias lingüísticas, ya que si hasta ahora se exigía nivel B2 en idioma castellano y B1 y B2 en idiomas extranjeros, con la propuesta normativa pasarían a C1 en idioma castellano y B2 y C1 en idiomas extranjeros, teniendo como resultado un endurecimiento en las condiciones para acceder o ejercer esta actividad.

Desde la óptica de competencia, este mayor nivel de exigencia en los requisitos lingüísticos funciona como una barrera de entrada en la prestación del servicio de guía de turismo, que obstaculiza o dificulta que determinados profesionales, aún contando con la capacitación suficiente para el desarrollo de esta actividad profesional, no puedan ejercerla.

En el preámbulo de la norma se manifiesta que *“el profesional de la información turística debe dominar las destrezas de comprensión auditivas y de lectura, la de interacción oral y expresión oral y escrita para desenvolverse de forma fluida y espontánea, considerando que únicamente podrá conseguirse elevando los niveles de idiomas exigidos en función del estándar europeo, dentro del Marco Común Europeo de Referencia para las lenguas (MCERL)”* (Subrayado propio).

Resulta llamativo que los niveles anteriores no fueran suficientes, dado que no se ha modificado el MCERL que fue elaborado por el Consejo de Europa en 2011 y que es el



estándar europeo para medir el nivel de comprensión y expresión oral y escrita en una determinada lengua y que determina que alguien con nivel B2 pueda relacionarse con hablantes nativos con un grado suficiente de fluidez y naturalidad, de modo que la comunicación se realice sin esfuerzo por parte de ninguno de los interlocutores.

De hecho, el nivel B2 según dicho baremo se asimila con un “usuario independiente” y, por tanto, suficientemente capacitado para “*garantizar un nivel adecuado de comunicación en los idiomas extranjeros habilitados*”, cuestión que, según se cita en el preámbulo de la modificación de la norma proyectada, es el principal objetivo a alcanzar con la modificación propuesta.

Por otra parte, y respecto del idioma español cuya exigencia de nivel de conocimiento se eleva a C1 o superior, conviene recordar el artículo 72.5 del Real Decreto 581/2017,¹⁰ de 9 de junio, que regula los conocimientos lingüísticos, normativa que adaptó a la legislación española la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, según la cual en los supuestos de profesiones reguladas para cuyo acceso se requiera en España la posesión de un diploma o título de nivel universitario, la competencia lingüística del idioma español se realiza mediante acreditación del nivel B2,¹¹ siendo, por tanto, éste el nivel suficiente de castellano para que un profesional de otro país pueda ejercer la actividad profesional en España, sin encontrar, por tanto, justificación para el mayor nivel de exigencia demandado.

Además, conviene señalar que la justificación invocada para ello, esto es, la necesidad de garantizar un nivel adecuado de comunicación con los usuarios en los idiomas habilitados, no constituye una razón imperiosa de interés general reconocida como tal por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, e incorporadas al ordenamiento jurídico español en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Así, y desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación económica, el órgano proponente de la norma debería reflexionar nuevamente sobre dicha medida, bajo un análisis de los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que supone una restricción y una barrera de acceso para la actividad económica que, difícilmente podría

¹⁰ 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) n° 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

¹¹ (...) deberá aportar alguno de los documentos siguientes:

- a) «Diploma de español como lengua extranjera» (DELE), nivel B2, o superior, expedido conforme lo previsto en el Real Decreto 1137/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan los «diplomas de español como lengua extranjera (DELE)».
- b) Certificado oficial de nivel avanzado (nivel B2) de español para extranjeros, expedido conforme a lo previsto en el artículo 61 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por las Escuelas Oficiales de Idiomas.
- c) Certificado de Aptitud en español para extranjeros expedido por las Escuelas Oficiales de Idiomas.”



encontrar una justificación para que determinados profesionales puedan ejercer como guías de turismo.

De esta forma, se podría replantear si no sería necesario graduar estos requisitos dependiendo del ámbito territorial de ejercicio de la actividad de estos profesionales, con una habilitación diferenciada. Existen guías de turismo de ámbito de actuación estrictamente local o comarcal, a quienes se les obliga al cumplimiento de unas exigencias que, entre otras, incluyen el conocimiento de idiomas extranjeros, no acordes con el desempeño real de su actividad profesional.

Por tanto, parece conveniente que se evalúe si no existen otras medidas menos restrictivas que permitiesen alcanzar el objetivo de un servicio turístico de calidad por todos perseguido, estableciendo un sistema voluntario como, a modo de ejemplo, serían los sellos de calidad que premiaran a quienes ostenten mayores niveles de competencias lingüísticas, pero siempre desde una perspectiva de carácter adicional, evitando así introducir requisitos desproporcionados o discriminatorios para estos profesionales.

B) Según el punto siete, se modifica el artículo 10, dedicado al conocimiento lingüístico, en referencia a la acreditación de idiomas para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros estados miembros de la UE.

En la práctica, esta modificación supone la exigencia de un mayor conocimiento lingüístico para los profesionales procedentes de otros estados miembros de la Unión Europea, tanto de los idiomas extranjeros, con la exigencia de B2 o C1 donde antes era B2 y B1, como de castellano que igualmente se eleva a C1 o superior (antes B2). Merece el mismo razonamiento que el establecido en el apartado A), recomendando al órgano proponente de la norma que reflexione acerca de la necesidad y proporcionalidad de estos requisitos.

VIII.3 Sobre la acreditación de los requisitos de cualificación profesional y de competencias lingüísticas

Según el punto Tres, se modifica el actual artículo 6, relativo a la cualificación profesional y de competencias lingüísticas.

Desde el punto de vista de su afectación a la competencia, se considera que no se realiza un avance significativo sobre el sistema actual ya de por sí complejo, que permitiera facilitar y simplificar el acceso a esta actividad. Por contra, se mantiene el modelo actual, añadiendo un requisito adicional de competencia lingüística para la acreditación de la cualificación profesional.

Se conserva una primera vía de acceso a través de determinadas titulaciones (actualizadas) de grado universitario (punto 1), pero se añade la necesidad de acreditar el idioma extranjero.



La justificación ofrecida por la Consejería proponente de la norma es que *"se eliminan las titulaciones que dan acceso directo a la habilitación, consecuencia de exigir un mayor nivel de competencia lingüística"*.

No se comparte esta justificación, por cuanto esta eliminación no se refiere a la titulación en sí, que de hecho se sigue manteniendo, sino porque ahora ésta no se considera suficiente en el sentido de que se establece una nueva exigencia, como es la de acreditar un conocimiento de idiomas extranjeros que antes se presuponía (se elimina la referencia a que *"(...) las competencias lingüísticas en los dos idiomas extranjeros se considerarán cumplidos"*).

Otra vía de acceso es otra titulación universitaria (Anexo II), junto con la acreditación para las unidades de competencias UC1069_3 y UC1701_3 (apartado 2 del artículo 6).

Estas unidades competenciales suponen la superación de cursos de formación, cuya convocatoria corresponde a las autoridades educativas, en su caso, la Consejería competente en materia de formación profesional (oferta de Formación profesional), sin tener, por tanto, la Consejería de Turismo autonomía para establecer una periodicidad de convocatorias, en función de sus propias necesidades.

Una tercera vía, es la superación de las pruebas de aptitud convocadas por la Consejería competente en materia de turismo, que en esencia mantiene el sistema actual (no incorpora ni plazos de convocatoria, ni periodicidad, al menos indicativa de la Orden de bases de cada convocatoria).

En este sentido, el artículo 16 actual mediante la modificación propuesta (contenida en el punto ocho), elimina la posibilidad de acreditar el conocimiento de idiomas extranjeros mediante las unidades UC 1072_3 y UC 1073_3), lo que significa que es necesario que las competencias lingüísticas se acrediten adicionalmente, al tiempo que añade dos módulos, uno básico de *"conocimiento de derechos y garantías de los consumidores y usuarios de servicios turísticos"* y otro *"que contenga conocimientos de la historia, la cultura, el arte, la geografía y la naturaleza de Andalucía y sus rutas turísticas"*, que perfectamente pudieran estar incluidos en las unidades de competencia anteriores y que se convierten en restricciones adicionales a las actualmente dispuestas.

Se configura así un sistema que, desde la óptica de la competencia, no comporta mejoras significativas respecto de la normativa vigente a día de hoy y que opera como barrera de entrada en el mercado, y obstaculiza el acceso a nuevos profesionales de distintos ámbitos para que puedan ejercer la actividad de guía de turismo en Andalucía.

En sentido contrario, una medida favorecedora de la competencia, y un avance más en la vía, a nuestro juicio adecuada, sería simplificar los procedimientos de ingreso, con la eliminación de cualquier apelación a titulación concreta, en la medida en que se evaluarán las competencias suficientes para el desempeño de la profesión.



VIII.4 Sobre la Disposición transitoria única, referida a la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía

En la Disposición transitoria única del proyecto normativo se establece que las personas habilitadas en Andalucía al amparo de la normativa anteriormente vigente permanecerán inscritas, sin ningún trámite adicional, en el Registro de Turismo de Andalucía.

Teniendo en cuenta el carácter habilitante que conlleva la inscripción en el Registro de Turismo debe destacarse que la permanencia en el mismo de aquellas personas que ya lo estuviesen en virtud de la normativa anterior, supone el reconocimiento de un derecho exclusivo para aquellos que ya estuviesen habilitados para el ejercicio de la actividad con anterioridad a la aprobación de la normativa objeto del presente Informe, otorgando a sus titulares una situación de preeminencia en el sector. Dicho reconocimiento supone una importante afectación a la competencia que debería encontrarse fundamentada en una razón imperiosa de interés general.

Téngase en cuenta que la LGUM, en su artículo 5, al regular los principios de necesidad y proporcionalidad, dispone que las “autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica” o “exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad”, motivarán su necesidad en la salvaguarda de “alguna razón imperiosa de interés general”. Y apostilla que cualquier límite o requisito impuesto en tales términos “deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Sobre la base de cuanto antecede, el mantenimiento de aquellos titulares habilitados en virtud de la normativa anterior, debería justificarse en una razón imperiosa de interés general. Sin embargo, este ejercicio de justificación no parece haberse realizado adecuadamente en el caso que nos ocupa. Tampoco se aporta ningún elemento que permita evaluar la proporcionalidad de esta medida reguladora. Por ello, parece conveniente que el órgano proponente reflexione sobre la adecuación de la misma a la consecución del fin último del proyecto normativo, y que evalúe si se trata de una medida necesaria, descartando la existencia de otras posibles alternativas menos restrictivas para alcanzar el fin perseguido.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaria General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de La Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente



DICTAMEN

PRIMERO.- En primer lugar, a tenor de lo recogido en el apartado VI del presente informe y a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, se recomienda la revisión del preámbulo normativo a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecúa a todos y cada uno de los principios de buena regulación.

SEGUNDO.- En segundo lugar, volvemos a incidir en el Informe N 2/11 de este Consejo, de 24 de febrero de 2011, sobre el anteproyecto de la Ley de Turismo, evidenciando entonces que el hecho de supeditar el ejercicio de la actividad profesional de los guías de turismo al reconocimiento por la Administración de una determinada cualificación profesional constituía una restricción a la competencia *“En la medida en que este reconocimiento administrativo es necesario y habilitante para el ejercicio de la actividad profesional; en la práctica, se configura y acaba operando como un régimen de autorización”*.

Se configura desde esta perspectiva una reserva de actividad a favor de determinados profesionales, que restringe el acceso y el ejercicio de la actividad en el mercado. Dicha exigencia de habilitación, como tal limitación a la competencia que es, debería ser necesaria, en el sentido de estar justificada con base en una razón imperiosa de interés general, y ser proporcionada.

Si bien es cierto que la mayoría de los problemas de competencia que se detectan derivan de la norma de rango legal, ya que la sujeción de los guías de turismo al requisito de habilitación fueron recogidos en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía, concretamente el artículo 54 apartado 2, partimos de la premisa que, en consecuencia, resulta imperativa e inaplazable su modificación sustantiva.

TERCERO.- En relación con la modificación prevista en el apartado 2 del artículo 2, se valora positivamente que, dentro del ámbito de actividad de los guías de turismo, se excluya la labor de divulgación realizada por el profesorado, si bien destacaríamos la incongruencia del mantenimiento de los rigurosos requisitos para los profesionales guías de turismo, a través de la obligatoriedad de contar con una habilitación necesaria, y sin embargo, se permita la posibilidad de que el profesorado, es decir, otros profesionales sin necesidad de habilitación, en los mismos recintos turísticos, puedan desarrollar similares funciones y con ello, además, quedaría en cuestión la salvaguarda de la supuesta protección del patrimonio histórico-artístico, invocada en la norma.

CUARTO.- A tenor de los argumentos recogidos en el apartado VIII.2. del cuerpo del Informe en relación con la modificación de las competencias lingüísticas, la modificación propuesta se traduce en una ampliación de los requisitos en dichas competencias, teniendo como resultado un endurecimiento en las condiciones para acceder o ejercer esta actividad.

Así, y desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación económica, el



órgano proponente de la norma debería reflexionar nuevamente sobre dicha medida, bajo un análisis de los principios de necesidad y proporcionalidad, ya que supone una restricción y una barrera de acceso para la actividad económica que, a nuestro juicio, resulta injustificada y que difícilmente podría encontrar una justificación para que determinados profesionales puedan ejercer como guías de turismo.

QUINTO.- Se podría replantear si no sería necesario graduar estos requisitos dependiendo del ámbito territorial de ejercicio de la actividad de estos profesionales, con una habilitación diferenciada. Existen guías de turismo de ámbito de actuación estrictamente local o comarcal, a quienes se les obliga al cumplimiento de unas exigencias que, entre otras, incluyen el conocimiento de idiomas extranjeros, no acordes con el desempeño real de su actividad profesional.

Por tanto, parece conveniente que se evalúe si no existen otras medidas menos restrictivas que permitiesen alcanzar el objetivo de un servicio turístico de calidad por todos perseguido, estableciendo un sistema voluntario como, a modo de ejemplo, serían los sellos de calidad que premiaran a quienes ostenten mayores niveles de competencias lingüísticas, pero siempre desde una perspectiva de carácter adicional, evitando así introducir requisitos desproporcionados o discriminatorios para estos profesionales.

SEXTO.- Según el punto siete del proyecto normativo, se modifica el artículo 10, dedicado al conocimiento lingüístico, en referencia a la acreditación de idiomas para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros estados miembros de la UE.

En la práctica, esta modificación supone la exigencia de un mayor conocimiento lingüístico para los profesionales procedentes de otros estados miembros de la Unión Europea, tanto de los idiomas extranjeros, como de castellano. Este Consejo recomienda al órgano proponente de la norma que reflexione acerca de la necesidad y proporcionalidad de estos requisitos.

SÉPTIMO.- El artículo 6, relativo a la cualificación profesional y de competencias lingüísticas, así como el artículo 16 relativo a la eliminación de acreditar los conocimientos de idiomas extranjeros mediante las unidades UC 1072_3 y UC 1073_3, no comportan mejoras significativas respecto de la normativa vigente a día de hoy, lo que supone mantener una barrera de entrada en el mercado, que obstaculiza el acceso a nuevos profesionales de distintos ámbitos para que puedan ejercer la actividad de guía de turismo en Andalucía.

Derivado de lo anterior y para favorecer la competencia, una medida positiva sería simplificar los procedimientos de ingreso, con la eliminación de cualquier apelación a titulación concreta, en la medida en que se evaluarán las competencias suficientes para el desempeño de la profesión.

OCTAVO.- En la Disposición transitoria única del proyecto normativo se establece que las personas habilitadas en Andalucía al amparo de la normativa anteriormente vigente



permanecerán inscritas, sin ningún trámite adicional, en el Registro de Turismo de Andalucía.

La permanencia en el Registro de Turismo de aquellas personas que ya lo estuviesen en virtud de la normativa anterior, supone el reconocimiento de un derecho exclusivo para aquellos que ya estuviesen habilitados para el ejercicio de la actividad con anterioridad a la aprobación de la normativa objeto del presente Informe, otorgando a sus titulares una situación de preeminencia en el sector.

Por ello, se recomienda al centro directivo proponente de la norma que reflexione sobre la adecuación de la misma a la consecución del fin último del proyecto, y que evalúe si se trata de una medida necesaria, descartando la existencia de otras posibles alternativas menos restrictivas para alcanzar el fin perseguido.

NOVENO.- Este Consejo recalca que es necesario que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen, sean consecuentes y congruentes con los principios del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, actualmente en desarrollo, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación. El Plan de Mejora de la Regulación Económica exige al legislador autonómico una importante reflexión sobre la necesidad y eficiencia de la normativa nueva o existente, analizando sus efectos en los mercados de bienes y servicios de Andalucía, con el valor añadido de adaptar la legislación andaluza a los principios de buena regulación y de competencia efectiva.


PRESIDENTE


VOGAL PRIMERO


SECRETARIA


VOGAL SEGUNDO