

Edición digital

# Dictamen

8/2013

Sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Guías de Turismo

Consejo Económico y Social de Aragón

**CESA**  
CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN



**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**  
COLECCIÓN DICTÁMENES  
Número 8/2013

Septiembre de 2013

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2013

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón  
c/ Joaquín Costa, 18, 1º  
50071 Zaragoza (España)  
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41  
cesa@aragon.es  
[www.aragon.es/cesa](http://www.aragon.es/cesa)

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 16 de septiembre de 2013, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

Con fecha 23 de julio de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Guías de Turismo".

La solicitud iba acompañada por el texto del citado proyecto, así como por una Memoria en la que se atiende, entre otros extremos, a la necesidad de promulgación de la norma, su estructura y contenido, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social que se prevé de la aplicación de sus medidas, así como una estimación del coste de su implantación.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71.51ª). En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que señalaba como competencia exclusiva la "Promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón" (artículo 35.Uno.37).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, parcialmente modificada por

Leyes 3/2010, de 7 de junio; 8/2011, de 10 de marzo, y 3/2012, de 8 de marzo. De acuerdo con la autorización contenida en estas normas, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, en cuyos artículos 59 y siguientes se regulan las profesiones turísticas y específicamente la de guía de turismo.

Al amparo de lo dispuesto en su momento en la Ley de Turismo, el Gobierno de Aragón había aprobado un Reglamento de guías de turismo mediante Decreto 264/2007, de 23 de octubre, que el proyecto de Decreto sometido ahora a dictamen prevé derogar.

## II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos (en la que se explicitan el marco legal y otros antecedentes normativos, y se expone el contenido de la norma), un artículo único (que aprueba el reglamento que se inserta como anexo), una disposición adicional (sobre informadores turísticos locales), tres disposiciones transitorias (sobre guías de turismo ya habilitados, guías habilitados como comarcales y guías sin habilitación), una disposición derogatoria (del Reglamento actualmente vigente) y dos disposiciones finales (para habilitar el desarrollo reglamentario y prever la entrada en vigor).

A continuación se inserta el Reglamento, que consta de 22 artículos distribuidos en cinco capítulos.

El capítulo I, "Disposiciones generales" (artículos 1 a 4), regula el objeto y ámbito de aplicación del reglamento, define la actividad profesional de guía de turismo y somete su ejercicio al cumplimiento de determinados requisitos, salvo en determinados supuestos que se indican.

El capítulo II, "Libertad de establecimiento", se divide en dos secciones. En la primera (artículos 5 a 16) se regula la habilitación para el ejercicio de la actividad profesional de guía de turismo, se establecen los requisitos para su obtención y se regulan los correspondientes procedimientos (convocatorias, comisión evaluadora, contenido de las pruebas, convalidaciones de conocimientos, resolución e inscripción en el Registro y expedición de la correspondiente credencial o carné acreditativo). En la sección segunda (artículos 17 y 18) se atiende al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los guías de turismo establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea.

El capítulo III, "De la libre prestación de servicios" (artículo 19), prevé las condiciones en que los guías de turismo establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea pueden ejercer su actividad de forma temporal u ocasional en Aragón.

El capítulo IV (artículos 20 y 21) establece los derechos y obligaciones de los guías de turismo.

Por último, el capítulo V (artículo 22) remite, en cuanto al régimen sancionador, a lo establecido en la legislación turística.

### III. Observaciones de carácter general

#### I

#### *Las libertades de establecimiento y circulación de servicios*

El sector servicios es el más relevante de la economía aragonesa. Según el Informe sobre la situación económica y social de Aragón en 2012, de este Consejo Económico y Social, supone alrededor de dos terceras partes de nuestra economía, tanto en términos de empleo (69,1% del empleo total en Aragón), como en términos de producción total (62,3%), aunque está por debajo del peso en el conjunto de España (71,3%), fundamentalmente por la mayor vocación industrial de nuestra Comunidad Autónoma.

Este mayor peso relativo del sector terciario, común en todas las economías avanzadas, responde a un proceso comenzado en la segunda mitad del siglo XX, que ha configurado en buena medida el conjunto de nuestra sociedad: ha animado la aparición de un gran número de pequeñas y medianas empresas –más adecuadas para la prestación de servicios que el modelo de gran empresa industrial–; ha dado mayor importancia a una formación profesional tendente a la adaptación de los trabajadores; ha favorecido en gran medida la incorporación de la mujer al mundo laboral –con la correspondiente aparición de nuevas necesidades a cubrir mediante servicios en el ámbito de lo doméstico y familiar–, y ha dado lugar a la generalización de los servicios de ocio, entre los que tiene un lugar fundamental el turismo.

A esta terciarización de la economía ha contribuido de forma especial el proceso de integración europea, que ya desde el Tratado de Roma en 1957 consagró las libertades de establecimiento y de circulación de servicios. Profundizando en el objetivo de conseguir un verdadero mercado único, la Unión Europea ha ido adaptando su normativa para eliminar fronteras interiores a la libre circulación de servicios, especialmente a través de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La obligada transposición de la Directiva comunitaria se realizó mediante la conocida como “ley paraguas” (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), que adopta el principio general de libertad de acceso a las actividades de servicios y libre ejercicio en todo el

territorio español, limita la exigencia de autorización únicamente a cuando se derive de una razón imperiosa de interés general, y prevé la posibilidad de exigir determinados requisitos para la prestación de servicios en materias y actividades sometidas al principio de “profesión regulada”. Es profesión regulada la actividad profesional para cuyo ejercicio la normativa exige estar en posesión de determinada cualificación profesional.

De acuerdo con estos principios, el Real Decreto 1.827/2008, de 8 de noviembre (que transpone la Directiva 2005/36/CE), establece el sistema de reconocimiento de cualificaciones profesionales y fija en su anexo VIII las que pueden considerarse profesiones reguladas, entre las que está la de guía de turismo. Y señala, en su anexo X, que corresponde a las comunidades autónomas el reconocimiento de la cualificación profesional necesaria para el ejercicio de esta actividad profesional.

Entre las opciones normativas adoptadas por las comunidades, únicamente la Comunidad de Madrid ha optado por una liberalización total del servicio de información turística, si bien ha mantenido la figura de la habilitación como “guía oficial de turismo”. El resto de comunidades autónomas que han adaptado su normativa de acuerdo con la Directiva europea (como Andalucía y Cataluña en 2010, Canarias en 2012, o Valencia en 2013), han mantenido la exigencia de habilitación como guía de turismo o el reconocimiento de la cualificación profesional.

En opinión del Consejo Económico y Social, la línea adoptada en el proyecto de decreto sometido a dictamen –habilitación o reconocimiento– cumple con lo previsto en la Ley del Turismo de Aragón, favorece un tratamiento similar al de las comunidades autónomas de nuestro entorno y facilita la prestación intercomunitaria de los servicios de guía de turismo.

## II

### *Los informadores turísticos locales*

Según el artículo 2 del proyecto de reglamento, la actividad profesional de guía de turismo es la que se realiza –de modo habitual y retribuido– en determinados museos y bienes inscritos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Aragón (en el que, por otra parte, también figuran los calificados como bienes de interés cultural). Así pues, la actividad de información y asistencia a los turistas fuera de estos lugares debe considerarse libre (al margen de lo previsto por la normativa en materia de oficinas de turismo), y por tanto no sometido a condición administrativa (autorización, habilitación, inscripción ni reconocimiento).

El proyecto de decreto, además de la aprobación del reglamento, incorpora una disposición adicional por la que se crea la figura de los informadores turísticos locales, para los que prevé la exigencia de un informe favorable emitido por el órgano competente de la administración local; su inscripción, rogada, en una

sección propia del Registro de Turismo de Aragón; y un ámbito de actuación limitado a municipios y entidades locales cuyo censo sea inferior a quinientos habitantes.

Esta disposición adicional permite albergar dudas en cuanto a si los informadores turísticos locales pueden realizar su actividad en los establecimientos del sistema de museos de Aragón o en los bienes inscritos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Aragón situados en los correspondientes municipios o entidades locales, en la medida en que no ostentan la condición de guías de turismo.

Por ello, podría resultar conveniente que la norma especificase cuál es la finalidad de la inscripción, así como las consecuencias concretas que se derivan del reconocimiento de la condición de informador turístico local (además de concretar algún concepto que podría en ocasiones resultar equívoco, como el carácter fijo de la retribución, o el límite de quinientos habitantes aplicable indistintamente a la entidad local o al municipio en que tal entidad local pueda estar integrada).

### III

#### *El sistema de habilitación*

El sistema de habilitación previsto en el proyecto de decreto se basa en el cumplimiento de determinados requisitos y la superación de pruebas relacionadas con conocimientos necesarios para la práctica de la actividad profesional.

No obstante, la habilitación se concederá directamente, sin el sometimiento a estas pruebas, a quienes acrediten la posesión de determinadas titulaciones del ámbito turístico, entre las que están algunos títulos de técnico superior propios del sistema de formación profesional (incluido, por ejemplo, el de Técnico superior en agencias de viajes y gestión de eventos que hayan cursado determinada unidad de competencia).

Quienes no dispongan de alguno de estos títulos directamente habilitantes y deban someterse a las pruebas, habrán de acreditar estar en posesión de cualquier titulación oficial universitaria. Este requisito, formulado de modo tan tajante, supone –continuando con el ejemplo indicado– que los técnicos superiores en agencias de viajes y gestión de eventos que no hayan cursado la reseñada unidad de competencia, no podrán obtener la habilitación como guía de turismo (salvo que acreditasen algún otro título universitario, ya que la convalidación de conocimientos prevista en el artículo 16 del proyecto sólo alcanza a los aspirantes que cumplen los requisitos para acceder a las pruebas).

El Consejo Económico y Social considera que sería conveniente prever en la norma algún sistema que permita que determinados técnicos superiores formados en el ámbito de las materias turísticas puedan acceder a la realización de las pruebas de habilitación.

En similar sentido, cabe señalar que el Gobierno de Aragón, a través de la empresa pública Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés, SAU, y en colaboración con otros organismos y asociaciones, se ha implicado en el fomento y realización de distintos cursos de especialización para mejorar la formación específica, la capacitación y el reciclaje de los profesionales vinculados al área de guías turísticos. Esta formación específica, siempre que resulte acreditada por un organismo oficial, debería resultar de algún modo relevante en el proceso de habilitación como guía de turismo.

En cuanto al procedimiento de habilitación, el Consejo Económico y Social cree oportuno realizar algunas consideraciones que podrían mejorar la regulación prevista.

En primer lugar, el artículo 9 señala que las pruebas de aptitud serán convocadas mediante orden del Departamento competente en materia de turismo, pero nada establece en cuanto al momento de esa convocatoria. Sería conveniente que se previese una periodicidad mínima para la realización de estas convocatorias (como, por otra parte, ya contempla el Decreto 264/2007, que el proyecto prevé derogar), ya que la no realización supondría una restricción injustificada a la libertad de prestación de servicios. A estos efectos, se sugiere prever una periodicidad bienal.

Asimismo, sería conveniente que la norma fijase, mediante alguna disposición de contenido transitorio, que la primera convocatoria de habilitación se realice dentro del plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del reglamento.

En segundo lugar, podría resultar conveniente indicar el nivel de titulación mínimo exigible a los miembros de la comisión evaluadora, en la medida en que deben juzgar a candidatos que disponen de titulación universitaria. Asimismo, sería oportuno prever ya en el Decreto si, al margen de las reclamaciones aludidas en el artículo 14.3, la decisión de la comisión evaluadora es o no recurrible en vía administrativa.

Por último, el Consejo quiere reconocer el esfuerzo que realiza el proyecto de decreto para prever distintas circunstancias posibles en el conocimiento y la acreditación en relación con los idiomas, incluida la lengua de signos. No obstante, dado que el proyecto se refiere a conocimiento del castellano y de "idiomas extranjeros", aparentemente queda excluida la posibilidad de obtener habilitación para otras lenguas oficiales españolas, o para la lengua española de signos si no se está en posesión del título de técnico superior en interpretación de la lengua de signos.



#### IV. Observaciones de carácter específico

##### *A la exposición de motivos*

De acuerdo con lo establecido en las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013), la función de la parte expositiva es “explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido”. La exposición de motivos del proyecto va más allá de este objetivo y resulta innecesariamente extensa. Se sugiere una mayor concreción, evitando la transcripción literal de preceptos legales.

Por otra parte, se ha deslizado un error en la referencia al Real Decreto 1.837/2008, puesto que la declaración de la actividad de guía de turismo como profesión reglada se contiene en su anexo VIII, mientras que en el anexo X se procede a indicar las autoridades competentes para el reconocimiento de la cualificación profesional.

##### *Al artículo 2*

Se sugiere, para una mejor definición del alcance y contenido de la actividad profesional de guía de turismo, concretar los servicios que componen la actividad, del siguiente modo: “[...] de los servicios de orientación, información, asesoramiento y asistencia a los turistas [...]”.

En el apartado segundo, se contempla la posibilidad de que la administración turística apruebe un catálogo con otros lugares en los que los servicios de información y asistencia turística deban prestarse por guías de turismo. En la medida en que supondría una restricción a la libertad de prestación de servicios, convendría que la norma previese la necesidad de que tal catálogo fuese previamente objeto de publicidad oficial.

##### *Al artículo 5*

Sería conveniente que la norma incorporase algún tipo de indicación en relación con el carácter indefinido de la habilitación obtenida. Del mismo modo, podría incorporarse una referencia sobre ese carácter, en el artículo 8, en relación con el carné o credencial.

##### *Al artículo 18*

Para una mayor claridad, sería de interés que, en lo posible, en el apartado primero se diese alguna indicación mayor acerca del procedimiento para el reconocimiento, como forma de iniciación, plazo para la resolución o vías de recurso.

Asimismo, el apartado tercero podría incorporar alguna previsión en cuanto a la posibilidad o no de acceso al Registro de Turismo de las resoluciones de reconocimiento de la cualificación profesional de guía de turismo expedidas, en la medida en que el proceso tiene por finalidad el establecimiento de estos profesionales en Aragón.

#### *Al artículo 21.h*

Se propone ampliar a cincuenta y cinco el número de personas que pueden componer el grupo a que preste sus servicios un único guía de turismo, en consideración a la capacidad habitual de los medios de transporte –mayoritariamente autobuses– comúnmente utilizados. También podría mantenerse el límite general en cincuenta personas, siempre que se previese la excepción de un número superior cuando constituya una única unidad de transporte.

Igualmente, en consideración al nivel de formación exigido para el ejercicio de la actividad y a la existencia de medios tecnológicos adecuados, el Consejo sugiere una reflexión acerca de la oportunidad de permitir la prestación del servicio por cada guía de turismo en hasta tres idiomas.

#### *Al artículo 21.k*

La referencia temporal contenida en este apartado –“aunque sean temporales”– resulta en exceso indeterminada y en algunos supuestos podría dar lugar a dificultades de interpretación o aplicación, que se evitarían si se estableciese un umbral mínimo de duración de la incidencia en el ejercicio de la actividad profesional, que podría fijarse en algún o algunos meses.

#### *Al artículo 22*

Teniendo en consideración que el intrusismo es una de las dificultades con que se encuentra el ejercicio de la profesión regulada de guía de turismo, se sugiere añadir un apartado segundo en este artículo, cuya redacción podría ser del siguiente tenor:

“El ejercicio de la actividad profesional propia de guía de turismo sin la preceptiva habilitación o reconocimiento de la cualificación profesional, será sancionado, sin perjuicio de otras responsabilidades, de acuerdo con establecido en el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.”

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuna la iniciativa de adaptar el reglamento de guías de turismo a las disposiciones del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, y adecuado el tratamiento que se prevé para la regulación de esta actividad profesional en nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante, el texto del proyecto de decreto es susceptible de algunas mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 16 de septiembre de 2013

*V.º B.º*

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea