SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 26 de febrero de 1991 *

En el asunto C-154/89,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. Étienne Lasnet, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por la Sra. Edwige Belliard, Subdirectora en la Dirección de asuntos jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, y el Sr. Géraud de Bergues, Secretario adjunto principal en el mismo Ministerio, en calidad de Agente suplente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard du Prince-Henri,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al exigir para la prestación de servicios de guías turísticos que acompañan a un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro la titularidad de una acreditación profesional que supone la adquisición de una cualificación determinada que se demuestra por regla general superando un examen, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg y P. J. G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. C. O. Lenz;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

* Lengua de procedimiento: francés.

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista de 8 de noviembre de 1990;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de diciembre de 1990;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de mayo de 1989, la Comisión interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al exigir, para la prestación de servicios de guías turísticos que acompañan a un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro, cuando dicha prestación consiste en guiar a estos turistas en lugares de determinados departamentos y municipios distintos de los museos o monumentos históricos que sólo pueden ser visitados en compañía de un guía profesional especializado, la titularidad de una acreditación profesional que supone la adquisición de una cualificación determinada que por regla general se demuestra superando un examen, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CEE.

2 Las disposiciones a que se refiere el presente recurso se contienen en la letra c) del artículo 1 y en el artículo 10 de la Ley nº 75-626, de 11 de julio de 1975, que determina los requisitos para ejercer actividades relativas a la organización de viajes o estancias (JORF de 13.7.1975, p. 7230), y en el Decreto de aplicación nº 77-363, de 28 de marzo de 1977 (JORF de 3.4.1977, p. 1890), modificado por el Decreto nº 83-912, de 11 de octubre de 1983 (JORF de 15.10.1983, p. 3110).

3 Con arreglo a dichas disposiciones, los guías turísticos, a quienes se llama «guías intérpretes», son personas físicas encargadas de guiar a los turistas fraceses o extranjeros y sobre todo de dirigir visitas comentadas en la vía pública, en museos y monumentos históricos y en los medios de transporte colectivos.

4 El 21 de noviembre de 1986, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión dirigió al Gobierno francés un escrito de requerimiento. Según dicho escrito, Francia no había adaptado su Derecho a las normas comunitarias, en especial al artículo 59 del Tratado CEE, en lo que se refiere a la prestación de servicios por guías turísticos que acompañan a un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro, cuando dicha prestación se realiza en determinados departamentos o municipios. Mediante carta de 5 de marzo de 1987, las autoridades francesas se opusieron al punto de vista de la Comisión. El 2 de mayo de 1988, la Comisión emitió un Dictamen motivado en el que reiteraba su punto de vista e instaba al Gobierno francés a tomar las medidas necesarias para atenerse a dicho Dictamen en el plazo de dos meses. Al no haber obtenido ninguna respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso.

5 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal de Justicia se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida necesaria para el razonamiento del Tribunal.

6 Procede observar, con carácter preliminar, que las actividades de un guía turístico procedente de un Estado miembro que no sea Francia y que acompañe en Francia a los participantes de un viaje organizado a partir del otro Estado miembro pueden ejercitarse bajo dos regímenes jurídicos distintos. Una agencia de viajes establecida en un Estado miembro puede utilizar los guías que están a su servicio. En este supuesto es la agencia de viajes la que presta el servicio a los turistas mediante sus propios guías turísticos. Pero la misma agencia de viajes puede también contratar guías de turismo independientes, que radican en el otro Estado miembro. En este supuesto el guía turístico presta sus servicios a la agencia de viajes.

7 Los dos casos mencionados se refieren pues a prestaciones de servicios realizadas en el primer caso por la agencia de viajes a los turistas y en el segundo por el guía de turismo independiente a la agencia de viajes. Tales prestaciones, que son por tiempo limitado y que no se rigen por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas, son actividades realizadas a cambio de una remuneración en el sentido del artículo 60 del Tratado.

8 Procede comprobar si dichas actividades entran en el ámbito de aplicación del artículo 59 del Tratado.

9 Si bien el artículo 59 del Tratado no contempla expresamente más que la situación de un prestador establecido en un Estado miembro distinto de aquel en que reside el destinatario de la prestación, no por ello su objeto deja de ser eliminar las restricciones a la libre prestación de servicios por parte de personas no establecidas en el Estado en cuyo territorio ha de realizarse la prestación (véase sentencia de 10 de febrero de 1982, Transporoute, 76/81, Rec. p. 417, apartado 14). Las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios sólo dejan de aplicarse cuando todos los elementos que intervienen en una determinada actividad concurren en el interior de un solo Estado (sentencia de 18 de marzo de 1980, Debauve, 52/79, Rec. p. 833, apartado 9).

10 Por consiguiente, las disposiciones del artículo 59 deben aplicarse en todos los casos en los que un prestador ofrezca sus servicios en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecido, cualquiera que sea el lugar en que estén establecidos los destinatarios de dichos servicios.

11 En el caso de autos se trata, en los dos supuestos que se mencionan en el apartado 6 de la presente sentencia, de prestaciones de servicios efectuadas en un Estado distinto de aquel en el que está establecido quien los presta, por lo que procede aplicar el artículo 59 del Tratado.

12 Procede recordar a continuación que los artículos 59 y 60 del Tratado exigen no sólo la aliminación de cualquier discriminación contra el prestador a causa de su nacionalidad, sino también la supresión de cualquier restricción a la libre prestación de servicios impuesta a causa de que quien los presta se encuentra establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se efectúe la prestación. En particular, un Estado miembro no puede subordinar la ejecucuón de la prestación de servicios en su territorio al cumplimiento de todos los requisitos exigidos para un establecimiento, so pena de privar de toda eficacia a las disposiciones destinadas a garantizar la libre prestación de servicios.

13 Hay que recordar a este respecto que la exigencia planteada por las mencionadas disposiciones de la legislación francesa constituye una restricción de esta naturaleza. Al subordinar la prestación de servicios de los guías turísticos que viajan con

un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro a la posesión de una acreditación determinada, dicha legislación impide, en efecto, tanto que las agencias de viajes efectúen dicha prestación utilizando su propio personal como que los guías turísticos independientes ofrezcan sus servicios a dichas agencias en los viajes organizados. También impide que los turistas que participan en estos viajes organizados reciban las prestaciones de que se trata si lo desean.

14 Teniendo en cuenta, sin embargo, las exigencias características de determinadas prestaciones, el hecho de que un Estado miembro subordine éstas a requisitos de cualificación del prestador, aplicando normas que regulan estos tipos de actividad en su territorio, no puede considerarse incompatible con los artículos 59 y 60 del Tratado. Sin embargo, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por el interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el Estado de destino, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido. Dichas exigencias deben ser además objetivamente necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas profesionales y para asegurar la protección de los intereses que constituye el objetivo de aquellas (véase, entre otras, sentencia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 27).

15 De ello se sigue que estas exigencias sólo pueden considerarse compatibles con los artículos 59 y 60 del Tratado si está demostrado que, en el sector de actividad que se considera, existen razones imperiosas vinculadas al interés general que justifiquen restricciones a la libre prestación de servicios, que dicho interés no está asegurado ya por las normas del Estado en el que el prestador esté establecido y que no puede conseguirse el mismo resultado mediante normas menos rigurosas.

16 El Gobierno francés alega que la normativa francesa considerada trata de garantizar la protección de los intereses generales vinculados a la valoración de las riquezas históricas y a la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural del país. Según el Gobierno francés, dichos intereses no quedan suficientemente protegidos por las normas a las que el prestador, la agencia de viajes en este caso, está sometido en el país de establecimiento. En efecto, algunos Estados no exigen ninguna cualificación para ejercer la profesión de guía intérprete o no exigen ningún conocimiento particular de las riquezas históricas y culturales de otros países. Al no existir una armonización sobre este punto, la normativa francesa no puede considerarse, en consecuencia, incompatible con el artículo 59 del Tratado, siempre según el Gobierno francés.

17 Se debe señalar que el interés general vinculado a la valoración de las riquezas históricas y a la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural de un país puede constituir una razón imperativa que justifique una restricción a la libre prestación de servicios. Sin embargo, esta exigencia, tal como la plantea la legislación francesa, va más allá de lo necesario para garantizar la protección de dicho interés siempre que sujeta la actividad del guía turístico, que acompaña a grupos de turistas procedentes de otro Estado miembro, a la titularidad de una acreditación profesional.

18 En efecto, el acompañamiento profesional de que se trata en este caso se efectúa en condiciones particulares. El guía turístico independiente o empleado se desplaza con los turistas a los que acompaña en circuito cerrado: se desplazan temporalmente, en grupo, desde el Estado miembro en que están establecidos hasta el Estado miembro que van a visitar.

19 Ante tales circunstancias, la exigencia de un título impuesta por el Estado miembro de destino produce la consecuencia de reducir el número de guías turísticos que puedan acompañar a los turistas en circuito cerrado, lo que puede inducir a la agencia de viajes a recurrir preferentemente a guías locales, empleados o establecidos en el Estado miembro en que se realiza la prestación. Ahora bien, esta consecuencia podría presentar para los turistas que reciben las prestaciones de que se trata el inconveniente de no contar con un guía que domine su idioma y conozca sus intereses y preferencias específicas.

20 Procede observar además que una explotación rentable de estos viajes en grupo depende de la reputación comercial de la agencia, que está sujeta a la presión de la competencia de otras agencias de viajes, y que la conservación de esta reputación y la presión de la competencia imponen ya una cierta selección de los guías turísticos y un control de la calidad de sus prestaciones. Esta circunstancia puede contribuir, en función de las preferencias específicas de los grupos de turistas afectados, a valorar las riquezas históricas y a la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural cuando se trate de visitas guiadas en lugares distintos de los museos y de los monumentos históricos que sólo pueden ser visitados con un guía profesional.

21 Se sigue de ello que, teniendo en cuenta las severas restricciones que supone, la normativa de que se trata es desproporcionada respecto al fin que persigue, que es la promoción de las riquezas históricas y la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural del Estado miembro en el que se realizó el viaje.

22 El Gobierno francés subraya además que es imposible conciliar el punto de vista de la Comisión, expresado en su recurso, con la acción emprendida por ella para que se adopte una proposición de Directiva sobre un segundo sistema general de reconocimiento de las formaciones profesionales (DO 1989, C 263, p. 1), que completa la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO 1989, L 19, p. 16).

23 Es verdad que esta propuesta de Directiva prevé, respecto a las profesiones para las que la Comunidad no ha determinado el nivel mínimo de cualificación necesaria, la facultad de los Estados miembros de determinar por sí mismos el nivel mínimo de cualificación.

24 Procede, sin embargo, recordar que las disposiciones del Derecho derivado sólo pueden afectar a las disposiciones nacionales que sean compatibles con las exigencias del artículo 59 del Tratado, tal como han sido precisadas por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

25 En estas circunstancias procede declarar que, al subordinar la prestación de servicios de guías turísticos que viajan con un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro, cuando dicha prestación consiste en guiar a estos turistas en lugares de determinados departamentos y municipios, distintos de los museos o monumentos históricos que sólo pueden visitarse con un guía profesional especializado, a la titularidad de una acreditación profesional que supone la adquisición de una cualificación determinada que se demuestra por regla general superando un examen, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado.

Costas

26 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Francesa, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 59 del Tratado CEE al subordinar la prestación de servicios de guías turísticos que viajan con un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro, cuando dicha prestación consiste en guiar a estos turistas en lugares de determinados departamentos y municipios, distintos de los museos y monumentos históricos que sólo pueden visitarse con un guía profesional especializado, a la titularidad de una acreditación profesional que supone la adquisición de una cualificación determinada que se demuestra por regla general superando un examen.**

2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de febrero de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due