INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-154/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Régimen jurídico*

Según la normativa francesa, son guías intérpretes las personas físicas encargadas de guiar a los turistas franceses y extranjeros y especialmente de dirigir visitas comentadas en la vía pública, en museos y monumentos históricos y en los medios de transporte colectivo (artículo 63 del Decreto nº 77-363, de 28 de marzo de 1977, JORF, p. 1890).

Para ejercer su profesión en los departamentos y municipios enumerados en la lista establecida mediante decisión del Ministro competente para el Turismo, los guías intérpretes deben poseer una acreditación profesional. Dicha acreditación garantiza la adquisición de una determinada cualificación que se demuestra por regla general superando un examen (artículo 10 de la Ley nº 75-627, de 11 de julio de 1975, JORF, p. 7230; artículo 69 del Decreto nº 77-363).

El artículo 3 del Decreto nº 83-912, de 13 de octubre de 1983 (JORF, p. 3110), incluye una disposición penal que se aplica a las personas que ejerzan las actividades mencionadas sin poseer una acreditación profesional en los casos en que ésta sea obligatoria.

En algunos Estados miembros la actividad de guía turístico está sujeta también a una regulación profesional, mientras que en otros no existe semejante normativa.

El considerando catorce de la Directiva 75/368/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para diversas actividades (ex clase 01 a clase 85 CITI) y por la que se adoptan, en particular, medidas transitorias para dichas actividades (DO L 167, p. 22; EE 06/01, p. 205), precisa lo siguiente:

«Considerando que las actividades de los guías turísticos se ejercen en determinados Estados miembros dentro de límites territoriales precisos y son objeto de una regulación nacional muy detallada; que procede, por consiguiente, excluirlas de la presente Directiva, con excepción, sin embargo, de las actividades de los guías acompañantes y las de los intérpretes turísticos.»

El apartado 5 del artículo 2 de la misma Directiva dispone que la presente Directiva no se aplicará a las actividades de los guías turísticos (ex grupo 859 CITI), con exclusión de las actividades de los guías acompañantes y de los intérpretes turísticos.

La Comisión publicó una propuesta de Directiva del Consejo relativa a un segundo

* Lengua de procedimiento: francés.

sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (DO C 263, p. 1). El segundo considerando de la propuesta indica:

«que, en el caso de las profesiones para cuyo ejercicio la Comunidad no ha determinado el nivel mínimo de cualificación necesario, los Estados miembros conservan la facultad de fijar dicho nivel con el fin de garantizar la calidad de las prestaciones realizadas en sus respectivos territorios; que, sin embargo, no pueden, sin incumplir las disposiciones de los artículos 5, 48, 52 y 59 del Tratado, imponer a un nacional de un Estado miembro que adquiera una cualificación que ellos se limitan, en general, a determinar con referencia a los títulos expedidos en su propio sistema nacional de enseñanza, cuando el interesado ya ha adquirido la totalidad o parte de dicha cualificación en otro Estado miembro; que, por consiguiente, todo Estado miembro de acogida donde se encuentre regulada una profesión está obligado a tomar en consideración la cualificación adquirida en otro Estado miembro y a estimar si se corresponde con la que él mismo exige».

El artículo 5 de la propuesta dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«Cuando, en el Estado miembro de acogida, el acceso o el ejercicio de una profesión regulada estén supeditados a la posesión de un certificado, la autoridad competente no podrá denegar a un nacional de un Estado miembro el acceso a dicha profesión o su ejercicio en las mismas condiciones que a sus nacionales, alegando insuficiencia de cualificación:

a) si el solicitante está en posesión del título tal y como se define en la presente Directiva o en la Directiva 89/48/CEE, o del certificado prescrito por otro Estado miembro para acceder a dicha profesión o ejercerla en su territorio, y lo ha obtenido en un Estado miembro;

o bien

b) si el solicitante ha ejercido a tiempo completo dicha profesión durante dos años en el curso de los diez años anteriores en otro Estado miembro que no regule esta profesión, según lo dispuesto en la letra d) del artículo 1 y en el párrafo primero de la letra e) del mismo artículo, estando en posesión de uno o varios títulos de formación [...].»

2. *Antecedentes del litigio*

Al ser incompatibles ciertos efectos de la normativa francesa con el artículo 59 del Tratado CEE, la Comisión dirigió una carta al Gobierno francés el 21 de noviembre de 1986. En ella, y con arreglo al procedimiento regulado por el artículo 169 del Tratado CEE, la Comisión invitó al Gobierno francés a presentar sus observaciones en el plazo de dos meses desde la recepción de la carta. Mediante carta de 5 de marzo de 1987, las autoridades francesas se opusieron a lo afirmado por la Comisión. Esta emitió un dictamen motivado el 2 de mayo de 1988. Como regímenes semejantes al que se discute están en vigor en Italia, España, Portugal y Grecia, las autoridades francesas sugirieron en carta de 29 de septiembre de 1988 a la Comisión que convocara una reunión con dichos Estados miembros. Se celebró dicha reunión el 25 de noviembre de 1988 y, como consecuencia de la misma, las

autoridades francesas propusieron un compromiso a la Comisión mediante carta de 7 de diciembre de 1988. En carta de 2 de febrero de 1989, la Comisión respondió que no creía «que el compromiso propuesto por las autoridades francesas pudiera modificar el punto de vista recogido en el dictamen motivado de 2 de mayo de 1988». A este respuesta siguió una carta del Ministro de Turismo de Francia a la Comisión manifestando el deseo de continuar las negociaciones en colaboración con los demás Estados miembros afectados y con la Comisión. La Comisión contestó al Ministro el 12 de mayo de 1989, después de haber interpuesto el presente recurso.

3. *Procedimiento*

El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de mayo de 1989. La fase escrita siguió su curso reglamentario.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Pretensiones de las partes

La Comisión, *parte demandante*, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al exigir para la prestación de servicios de guías turísticos que viajan con un grupo de turistas procedentes de un Estado miembro que no sea Francia, cuando dicha prestación se realiza en los departamentos o municipios cuya lista ha sido establecida por el Ministro competente para el Turismo y consiste en guiar a dichos turistas en lugares que no sean museos ni monumentos históricos, que sólo pueden visitarse con un guía profesional especializado, la posesión de una acreditación profesional que supone la adquisición de una determinada cualificación 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.

— Condene en costas a la República Francesa.

La República Francesa, *parte demandada*, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

La *Comisión* entiende que determinados efectos de la normativa francesa relativa a las actividades de los guías turísticos son incompatibles con el artículo 59 del Tratado CEE. No se opone en este recurso a los regímenes especiales que se aplican a las visitas guiadas en algunos museos o lugares de interés cultural e histórico abiertos al público y que, para ello, exigen especiales cualificaciones de los guías. El interés general de promocionar las riquezas históricas y culturales puede justificar efectivamente la exigencia de tales cualificaciones profesionales.

Sin embargo, este asunto se refiere al caso específico de actividades ejercidas por los guías turísticos que perciben un salario de una agencia de viajes con sede en otro Estado miembro y que, desde ella, organiza viajes colectivos para turistas con destino a Francia, por ejemplo en autocar. Los guías acompañan al grupo durante todo el viaje y regresan con él al punto de partida. Cruzan la frontera con el grupo y comentan las curiosidades culturales, históricas y artísticas del país en nombre y por cuenta de la agencia de viajes. Así, pues, dicha agencia es el prestatario que actúa exclusivamente por medio de sus guías. Según la Comisión, el Tribunal de Justicia reconoció esta forma de actuación como una prestación de servicios (sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de febrero de 1982, Seco y Desquenne y Giral, asuntos acumulados 62/81 y 63/81, Rec. p. 223).

La exigencia de una cualificación profesional que dispone la correspondiente legislación francesa impide a la agencia de viajes, establecida en otro Estado miembro en el que no esté regulada la actividad de guía turístico, servirse de sus propios guías para acompañar grupos de turistas habitualmente. En efecto, dichos guías no estarán en posesión de una acreditación profesional. Por consiguiente la agencia se ve obligada a contratar, en el lugar de destino, un guía que posea la acreditación profesional o, de no ser así, los guías que acompañen al grupo deben haber conseguido el título francés requerido. De este modo la normativa que se discute supone obstáculos a la libre prestación de los servicios de la agencia a los turistas y también a la libre prestación de los servicios de guía a la agencia de viajes y a los turistas, que prefieren su guía habitual.

La Comisión subraya que el artículo 59 del Tratado CEE plantea la supresión de las restricciones que obstaculicen la libre prestación de servicios, incluso las de aplicación indistinta, salvo si están justificadas por el interés general.

En primer lugar, la normativa de que se trata no puede fundarse en un interés general relativo a la protección del consumidor. Se trata en efecto de un viaje redondo: el guía turístico, representante de la agencia de viajes, y los turistas (los consumidores) se desplazan juntos desde el Estado miembro en que está establecida la agencia de viajes, para prestar y recibir respectivamente el servicio de que se trata en otro Estado miembro. En esta situación, la reputación comercial de la empresa de turismo, en relación con la competencia en el mercado, garantiza en medida suficiente los intereses de los consumidores.

Tampoco se justifica la normativa impugnada por el interés general relativo a la promoción de las riquezas históricas y culturales, y ello precisamente por su ineficacia. Efectivamente, la difusión de las informaciones históricas y culturales ya está garantizada ampliamente, de múltiples formas, por los medios de comunicación. Gracias a la libertad de prensa y de expresión del pensamiento, dichas informaciones no se sujetan a un control efectivo y, por consiguiente, ejercen sobre la promoción de las riquezas turísticas y culturales un impacto de igual importancia por lo menos que las informaciones que facilitan los guías turísticos.

Considera la Comisión además que la exigencia de un examen es desproporcionada. El requisito de dominar el francés es superfluo para un guía turístico que acompaña a un grupo integrado por turistas y formado exclusivamente a partir de otro Estado miembro cuyo idioma por lo general no será el francés.

El *Gobierno francés* alega que la legislación francesa que se discute se orienta a la protección de intereses generales vinculados a la promoción de riquezas históricas y a la mejor difusión posible de los conocimientos relativos al patrimonio artístico y cultural del país.

En su opinión, dichos intereses no quedan lo bastante asegurados por las reglas a las que está obligado el prestador (la agencia de viajes) en el Estado miembro en el que está establecido. Efectivamente, algunos Estados no exigen cualificación alguna para ejercer la profesión de guía intérprete o, cuando la piden, no exigen sin embargo ningún conocimiento de las riquezas históricas y culturales de los demás países. Al no haber armonización sobre este punto, la legislación francesa no es incompatible con el artículo 59 del Tratado CEE, según el Gobierno francés.

En cuanto a la ineficacia de la normativa francesa que alega la Comisión, el Gobierno francés afirma que el impacto sobre la promoción de las riquezas históricas y culturales de un viaje guiado es mayor que el de una información de la televisión, el de un programa de radio o el de la lectura de un folleto. En efecto, el contacto con el guía turístico deja por lo general impresiones más duraderas que las impresiones captadas a través de los medios de información.

El Gobierno francés observa, por otra parte, que el examen de guía intérprete es accesible para cualquier nacional comunitario que se prepare para él convenientemente. En 1987 superaron el examen 76 candidatos, de ellos 44 con nacionalidad de otro Estado miembro: en 1988 aprobaron 43 y de ellos 21 tenían la nacionalidad de otro Estado miembro.

Añade el Gobierno francés que el examen no es en modo alguno una exigencia desproporcionada en relación con la finalidad que se persigue. En efecto, el examen consiste en una prueba oral de treinta minutos sobre conocimientos de Francia, la mitad en la lengua materna y la mitad en francés y además se refiere a la aptitud del candidato para dirigir visitas comentadas.

El Gobierno francés, en la dúplica, afirma que el punto de vista de la Comisión le parece contrario a la propuesta de Directiva del Consejo relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales que completa la Directiva 89/48 y cuyo campo de aplicación abarca, entra otras cosas, la formación de guías turísticos en Francia. El segundo considerando de la propuesta se refiere sólo a la única obligación que incumbe a los Estados miembros de tener en cuenta las cualificaciones adquiridas en otro Estado miembro distinto de aquel en el que tiene lugar la prestación de servicios. Esta obligación no supone en modo alguno que los Estados miembros estén obligados a tener en cuenta que en algunos de los Estados miembros no existe formación profesional. Ahora bien, según el artículo 5 de la propuesta, un Estado miembro puede denegar el acceso al ejercicio de una profesión al nacional de un Estado miembros carente de la formación previa adecuada. De este modo, a juicio del Gobierno francés, la propuesta de la Comisión impone requisitos más severos para el ejercicio de una actividad regulada en un Estado miembro que los que la misma Comisión trata de censurar en el marco del presente asunto.

P. J. G. Kapteyn
Juez Ponente