

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 20/2025, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL COLEGIO PROFESIONAL DE GUÍAS DE TURISMO DE ANDALUCÍA

Pleno

- D. Juan de Dios del Pino Cabello, Presidente del Consejo
D. José Ignacio Castillo Manzano, Vocal Primero del Consejo
Dña. María del Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda del Consejo
D. Eugenio Benítez Montero, Secretario del Consejo

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 3 de noviembre de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.


1. ANTECEDENTES

1. Con fecha 4 de septiembre 2025 tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, procedente de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, en relación con el anteproyecto de Ley por la que se crea el Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía.

Mediante el citado oficio se remite el anteproyecto de ley (BORRADOR 29.07.25), así como la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 27 de junio de 2025.

2. Con fecha 7 de octubre de 2025, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 1/25	



2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.


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 (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), 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.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto la creación del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía como corporación de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a su estructura, el texto consta de una exposición de motivos, nueve artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Los preceptos regulan, respectivamente: el objeto, naturaleza y régimen jurídico (art. 1); el ámbito territorial y personal (arts. 2 y 3), la colegiación de carácter voluntario (art. 4); las relaciones con la Administración autonómica (art. 5); la asunción de funciones del Consejo Andaluz de Colegios Profesionales (art.6); el periodo constituyente, a través de una comisión gestora (art. 7); la Asamblea constituyente (art. 8); y los estatutos definitivos (art. 9).

La disposición adicional única establece la creación de un Registro de personas colegiadas. Las disposiciones transitorias se refieren, respectivamente, al nombramiento de una comisión de recursos contra los actos dictados por la comisión gestora y a la aplicación gradual de la representación paritaria y equilibrada de los órganos de la corporación. Por su parte, las disposiciones finales regulan la habilitación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la norma.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 2/25	



4. CONTEXTO NORMATIVO


En el presente apartado se recogen a continuación algunas de las referencias normativas más relevantes relacionadas con el contenido del proyecto normativo analizado, sin ánimo de exhaustividad. Asimismo, se citarán también las disposiciones que promueven y garantizan la libre competencia, la mejora de la regulación económica y la unidad de mercado, por resultar igualmente aplicables a la iniciativa normativa objeto del presente informe.

4.1. En materia de colegios profesionales

- Constitución española (artículos 35, 36, 38, 139 y 149.1.18ª);
- Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 61);
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales;
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación;
- Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía;
- Decreto 216/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía.

4.2. Sobre la actividad de los guías de turismo

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (Ley 6/2007).
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC);
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009);
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 25/2009);
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM);
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (Ley 39/2015);
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (Ley 40/2015);


Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 3/25	



- Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado;
- Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones;
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

4.3. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios);
- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía;
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia;
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio;
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio;
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado;
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas;
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público;
- Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado;
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía;

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 4/25	



- Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones;
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

5. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

5.1. Consideraciones preliminares

Desde el Consejo se valora positivamente que la autoridad promotora de la presente iniciativa haya recabado el presente informe con carácter previo a la aprobación del texto normativo.

El órgano proponente indica en la MAIN que el anteproyecto legislativo no tiene un impacto directo sobre la actividad económica, puesto que no regula el ejercicio de la profesión —ya objeto de regulación en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía—, sino que se limita únicamente a la creación y proceso constituyente del Colegio Profesional de Guías de Turismo.

Reconoce, no obstante, la existencia de un impacto indirecto, en la medida en que la iniciativa afecta a una actividad económica, como es la desarrollada por el colectivo de los guías de turismo, redundando en el interés de la ciudadanía, al contribuir a mejorar la regulación, la calidad y competitividad del sector turístico andaluz, así como a la sostenibilidad medioambiental, la protección del patrimonio cultural y la lucha contra el intrusismo profesional.

El centro directivo indica que el turismo constituye un pilar esencial de la economía andaluza, al generar ingresos, empleo y proyección cultural e histórica. Añade que la creación del Colegio Profesional de Guías de Turismo persigue asegurar la correcta práctica profesional, garantizando el rigor y la calidad en la prestación de los servicios de información turística a los usuarios. Asimismo, se subraya que los colegios profesionales tienen la responsabilidad de velar de forma continua por el cumplimiento de las normas legales, éticas y deontológicas que rigen la actividad de sus colegiados.

En relación con la competencia y la unidad de mercado, la MAIN concluye expresamente que el anteproyecto legislativo no contiene afectaciones a la libre competencia ni a la unidad de mercado, destacando que no se introducen barreras, límites o requisitos de acceso o ejercicio de la actividad económica; que no implica una reducción de los incentivos entre los profesionales para competir; y que no favorece injustificadamente a unos operadores económicos frente a otros.

Recuerda, además, que las autoridades de competencia se han pronunciado en multitud de ocasiones sobre la regulación de los colegios y servicios profesionales, analizando el mercado de la prestación de servicios profesionales, incluyendo la normativa reguladora del acceso o el ejercicio de las profesiones.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 5/25	



Del mismo modo, prestan una especial atención a la actuación de los colegios profesionales, en especial, en lo relativo a su función de ordenación de la actividad profesional.

En este sentido, los colegios profesionales, en cuanto “autoridad competente” a los efectos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), deberán observar en todas sus actuaciones —estatutos, normas de funcionamiento interno y demás disposiciones y actos colegiales— los principios y exigencias establecidos en esta Ley.

Con todo, la MAIN insiste en que el proyecto normativo objeto de análisis se limita a aprobar la creación y el proceso constituyente del colegio profesional, sin entrar a regular las funciones o actuaciones propias de estas corporaciones, que vienen reguladas en la normativa básica estatal y autonómica aplicable (a la que ya se ha hecho referencia) ni establecer previsiones sobre el ejercicio de la actividad de los servicios de información turística, regulada en la también mencionada Ley 13/2011, de 23 de diciembre.


Además, se indica que se opta por un modelo de colegiación voluntaria, que es la opción menos restrictiva desde la óptica de la libre competencia.

Ahora bien, por este Consejo debe precisarse que la creación de un nuevo colegio profesional puede generar efectos relevantes sobre la competencia. La constitución de una corporación de derecho público con capacidad de autorregulación, ordenación y control de la profesión puede influir en el acceso y en las condiciones de prestación de los servicios de información turística, afectando así al funcionamiento competitivo del mercado afectado, tanto para los profesionales establecidos en Andalucía como para los procedentes de otros territorios.

El Tribunal Constitucional lo ha reiterado en diversas sentencias —entre otras, la STC 194/1998, de 1 de octubre—, al señalar que la colegiación profesional y la configuración de estas corporaciones solo resultan legítimas cuando responden a finalidades de interés general vinculadas a la protección de bienes y derechos de relevancia constitucional, tales como la salud, la seguridad o la defensa de los consumidores, y siempre bajo criterios de necesidad y proporcionalidad.

En la misma línea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ha establecido en su doctrina jurisprudencial —entre otras, en las sentencias de 31 de marzo de 1993, *Kraus* (C-19/92) y de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard* (C-55/94)— que cualquier restricción al acceso o al ejercicio de actividades profesionales solo resulta compatible con el Derecho de la Unión cuando se aplica de forma no discriminatoria, se justifica por una razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG), es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no excede de lo necesario para alcanzarlo.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que corresponde al legislador estatal, en virtud del artículo 149.1.18 CE, definir los modelos posibles de colegios profesionales y determinar si la colegiación tiene carácter obligatorio o voluntario, dado que esta decisión constituye un elemento básico del régimen colegial (STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 6). La colegiación forzosa, como excepción

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 6/25	



a la libertad de asociación, solo resulta legítima cuando se justifica en un interés público de especial relevancia —como la protección de la salud, la integridad física o la seguridad jurídica de los destinatarios de los servicios— y siempre que dicho objetivo no pueda alcanzarse mediante medidas menos restrictivas.

Como acertadamente reconoce el propio centro directivo, las autoridades de competencia han advertido reiteradamente la necesidad de acometer una reforma integral del sector con un enfoque pro-competitivo, aún pendiente desde hace más de una década¹. Hasta que dicha reforma se produzca, resulta imprescindible que la configuración del acceso y ejercicio de las profesiones se ajuste al principio de libre acceso como regla general, limitando las restricciones a las previstas en norma con rango de ley y siempre justificadas en necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Del mismo modo, se considera conveniente revisar periódicamente el catálogo de profesiones reguladas, titulaciones y reservas de actividad, con el fin de adaptarlas a estos principios, garantizando que los requisitos respondan realmente a la necesidad de acreditar unos determinados conocimientos y aptitudes profesionales, y no constituyan restricciones innecesarias o desproporcionadas.

En coherencia con lo señalado por la CNMC, cabe recordar que la Comisión Europea también ha insistido en la eliminación de barreras regulatorias que limiten la competencia y dificulten la movilidad de profesionales o la asignación eficiente de los recursos.


A este respecto, cabe resaltar, especialmente, la aprobación de la Directiva (UE) 2018/958, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones sobre profesiones, que exige verificar *ex ante* que toda nueva norma profesional sea idónea, necesaria y proporcionada en relación con los objetivos de interés público perseguidos.

Sobre este punto, el Informe COM (2024) 533 final² ha mostrado avances en la aplicación de dicha Directiva, pero también deficiencias, como la falta de identificación precisa de objetivos de interés público, la ausencia de evidencias empíricas que sustenten las medidas y la necesidad de extender el escrutinio a regulaciones adoptadas por corporaciones de derecho público. La Comisión recuerda que solo un uso riguroso del test de proporcionalidad, acompañado de transparencia y control, puede garantizar un entorno regulatorio competitivo, abierto y eficiente.

No en vano, desde el enfoque de la óptica de la política de competencia, la entrada de nuevos operadores en un mercado refuerza la presión competitiva, lo que puede traducirse en precios más bajos, una mayor calidad y diversidad de la oferta, así como en un estímulo a la innovación y la eficiencia, todo ello en beneficio de los consumidores y usuarios.

¹ La Ley 25/2009 preveía en su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de un año, el Gobierno presentaría a las Cortes Generales un proyecto de ley para concretar las profesiones con colegiación obligatoria. Sin embargo, esa iniciativa legislativa nunca ha llegado a aprobarse.

² Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva (UE) 2018/958 relativa al test de proporcionalidad antes de la adopción de nuevas regulaciones de profesiones*, COM (2024) 533 final, Bruselas, 15.11.2024.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 7/25	



Por ello, toda intervención normativa con incidencia en el desarrollo de las actividades económicas, incluida la creación de un colegio profesional, debe regirse por los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia. En particular, conforme a la LGUM, las disposiciones y actuaciones administrativas han de respetar los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad, simplificación y transparencia (art. 9). De este modo, cualquier requisito que condicione el acceso o el ejercicio profesional, incluida la colegiación, debe estar debidamente justificado en una RIIG y superar un juicio de necesidad y proporcionalidad (art. 5 de la LGUM y art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre).


En el ámbito específico de las profesiones reguladas, esta exigencia se concreta en el test previsto en la Directiva (UE) 2018/958, transpuesta al derecho español por el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, y recientemente modificada por el Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, que obligan a evaluar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de toda nueva regulación profesional. Dicha evaluación previa debe considerar, entre otros elementos, los riesgos para los destinatarios de los servicios, la suficiencia de la normativa vigente, la existencia de alternativas menos restrictivas, los avances tecnológicos y la repercusión sobre la libre circulación de profesionales y servicios en el mercado interior de la Unión Europea.

A la vista de lo anterior, cobra especial importancia que la creación de un colegio profesional, como el proyectado de Guías de Turismo, se sujete plenamente a estos parámetros y que, por tanto, esté debidamente justificada en la salvaguarda de una RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, y que sean necesaria, adecuada y proporcionada a las razones invocadas, lo que implica el examen previo de las distintas alternativas regulatorias y la elección de aquella que resulte menos restrictiva o distorsionadora para el desarrollo de la actividad profesional de que se trate.

En la parte expositiva de la norma se hace una breve alusión a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, dado que el presente anteproyecto de ley afecta al ejercicio de la actividad de los guías turísticos, como es la propia creación de un Colegio Profesional que agrupa a los profesionales que se dedican a dicha actividad, debe someterse plenamente al cumplimiento de los principios de una buena regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y en el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio.

La creación del Colegio podría eventualmente dar lugar a la imposición de condiciones específicas para la prestación de los servicios turísticos objeto de análisis. En este sentido, conviene recordar lo establecido en el Decreto 8/2015, de 20 de enero, por el que se regulan los servicios de información y guía turística en Andalucía, modificado por los Decretos 187/2020, de 17 de noviembre, y 114/2023, de 23 de mayo. Esta normativa establece los requisitos para la habilitación como guía de turismo y su aplicación se circunscribe a los servicios de información turística de quienes realicen visitas a los

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 8/25	



bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz³. Debe precisarse, en consecuencia, que fuera de estos supuestos no se requiere disponer de la citada habilitación para el desempeño profesional de actividades de información o acompañamiento turístico.

El establecimiento de requisitos adicionales no contemplados en el marco normativo sectorial — aplicable al ejercicio de una actividad ya sujeta a unas exigentes condiciones de cualificación y habilitación profesional por parte de la Administración— podría generar efectos indeseados desde la perspectiva de la competencia. Entre estos efectos, cabe destacar: la posible limitación del acceso al mercado para operadores legalmente habilitados; una reducción de la oferta de servicios disponible, con la consiguiente repercusión en los precios; así como una merma en los incentivos para la innovación de los servicios y para que los operadores compitan entre ellos, así como el incremento de cargas administrativas para los profesionales, al exigirse trámites o condiciones adicionales no previstos en la normativa vigente. Estas consecuencias afectarían directamente a los consumidores y usuarios, que verán restringido el acceso a una oferta más diversa y competitiva de servicios de información turística, con el consiguiente perjuicio para la calidad y asequibilidad de dichos servicios.

Por ello, tales exigencias adicionales y sus efectos deben ser cuidadosamente valorados, con el fin de evitar distorsiones en el mercado y preservar un entorno lo más competitivo posible.


Este Consejo ha tenido ocasión, en informes anteriores, de analizar aspectos relacionados con la actividad turística y la gestión del patrimonio cultural, desde el enfoque propio de la política de competencia. En particular, se ha prestado atención a la regulación de las actividades profesionales de información turística e interpretación del patrimonio desarrolladas por los guías de turismo, examinadas desde la perspectiva de la promoción de la competencia y la mejora regulatoria^{4,5},

³ En el artículo 54 se 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.

⁴ De forma más específica, se pueden citar las siguientes actuaciones: Informe N 13/2025, sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo Sostenible de Andalucía; el Informe N 9/2025, sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía; Informe N 03/2022, sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de intermediación turística que organicen o comercialicen viajes combinados y las empresas que faciliten servicios de viaje vinculados en Andalucía; N11/2018, sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía; Informes N 03/2014, de 28 de abril de 2014 y N 01/2020, de 16 de enero de 2020, emitidos en el marco de la tramitación del proyecto de Decreto regulador de los guías de turismo de Andalucía, que daría lugar al vigente Decreto 8/2015, de 20 de enero, así como del expediente de su modificación normativa operada en el 2020; Informe N 11/2015, sobre el proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos Decretos en materia de turismo; Informe N 04/2014, sobre el proyecto de decreto que prevé regular la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía; e Informe N 2/2011, de 24 de febrero de 2011, sobre el anteproyecto de la Ley del Turismo de Andalucía.

Asimismo, esta Agencia ha analizado determinadas cuestiones en relación con el ejercicio de actividades turísticas (agencias de viajes, guías e informadores turísticos) en bienes patrimoniales emblemáticos en Andalucía, como la Alhambra y el Generalife, el Real Alcázar de Sevilla y la Mezquita-Catedral de Córdoba. En particular, cabe destacar el Informe sobre Resolución de 28 de marzo de 2018 del Patronato de la Alhambra y Generalife, en el que se examinó su modelo de gestión de entradas, de cuyo estudio se extrajeron valiosas conclusiones orientadas a compatibilizar la conservación del patrimonio con su disfrute público y la competencia en el mercado.

Y en el marco de sus funciones información y consulta previstas en el artículo 3.d) Ley 6/2007, la ACREA también ha analizado el sistema de venta de entradas del Real Alcázar de Sevilla, así como propuestas planteadas en 2020 y 2024, tras la consulta de una plataforma digital del sector de la intermediación turística.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 9/25	



efectuando recomendaciones orientadas a garantizar un marco normativo más competitivo y eficiente, particularmente en lo relativo a las condiciones de acceso y ejercicio de las actividades profesionales mencionadas, cuestionándose determinadas restricciones contempladas en los textos normativos objeto de examen.

Al hilo de lo expuesto, se recuerda que, en el seno de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios⁶, se está trabajando activamente para fomentar la buena regulación en los distintos marcos normativos con incidencia en las actividades económicas, así como para avanzar en la consolidación de un mercado único e integrado en el conjunto del territorio nacional.

Ello se alinea con las recomendaciones efectuadas a España, tanto desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁷ como desde la Comisión Europea⁸, relativas a la necesidad de reducir las disparidades regulatorias y profundizar en la aplicación de la LGUM. Estas orientaciones han sido asimismo reforzadas recientemente por la *Estrategia para el Mercado Único*, así como por el *Informe Letta*⁹ y el *Informe Draghi* sobre el futuro de la competitividad europea¹⁰.

Singularmente, la precitada *Estrategia para el Mercado Único* de la Comisión Europea pone de relieve la importancia de eliminar los obstáculos normativos que fragmentan el mercado interior, especialmente en el ámbito de los servicios profesionales, uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento y movilidad dentro de la Unión. Así, dicha estrategia insiste en la necesidad de revisar las regulaciones nacionales y corporativas que condicionan el acceso o el ejercicio de las profesiones, a fin de garantizar que solo se mantengan aquellas restricciones que estén debidamente justificadas por RIIG y superen un test efectivo de proporcionalidad. Asimismo, aboga por incrementar la transparencia y la comparabilidad de los requisitos profesionales entre Estados miembros, favorecer el reconocimiento mutuo de cualificaciones y promover entornos regulatorios más abiertos, competitivos y adaptados a la innovación y a la digitalización, como condiciones esenciales para el fortalecimiento del Mercado Único y la mejora de la competitividad europea.

Por último, merece recordar que la existencia de un marco normativo claro, coherente y predecible constituye un elemento esencial para promover un entorno propicio a la actividad económica. En este

⁵ En este mismo contexto, es preciso destacar como precedentes más recientes, el Informe N 13/2025, relativo al Anteproyecto de Ley de Turismo Sostenible de Andalucía, y el Informe N 9/2025, sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía, ambos emitidos por el órgano de resolución de esta Agencia.

⁶ https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/mejoraregulacion/Paginas/03_conferencia_sectorial_para_la_mejora_regulatoria.aspx

⁷ En las recomendaciones específicas que la OCDE dirige a España en su informe de carácter anual *Going for growth* y que reedita en 2023 aconseja seguir impulsando la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado, reducir las diferencias regulatorias entre regiones y las regulaciones que afectan a la iniciativa empresarial e incrementar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

⁸ El Programa Nacional de Reformas de 2023 señala los mismos retos, en cumplimiento de las Recomendaciones Específicas por País dirigidas a España por la Comisión Europea.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

¹⁰ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 10/25	



sentido, el Banco de España ha abordado la cuestión de la complejidad normativa y su impacto sobre los sectores económicos en su *Informe Anual 2022*¹¹ y en diversos documentos de trabajo y estudios recientes. Igualmente, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ha reiterado en distintas ediciones de su *Informe Panorama Económico y Empresarial*¹² la preocupación del sector empresarial ante la incertidumbre regulatoria y la necesidad de avanzar hacia una mayor armonización y previsibilidad normativa.

5.3. Observaciones particulares

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, resulta conveniente poner de manifiesto las siguientes consideraciones particulares en relación con aquellas cuestiones identificadas en el proyecto normativo, susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, al mismo tiempo, pueden suponer áreas de mejora de cara a la consecución de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.


5.3.1. Existencia de un motivo de interés público o RIIG que sustente la creación del nuevo Colegio profesional (artículos 1, 2, 3 y 4)

Los artículos 1 a 4 regulan la creación del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía como corporación de derecho público, determinan su ámbito territorial y prevén la integración de las personas habilitadas por la Consejería competente en materia de turismo, estableciendo que la colegiación solo será obligatoria en caso de previsión expresa por una ley estatal.

Tal y como se ha señalado, la constitución del Colegio podría, en su caso, propiciar la introducción de requisitos o condiciones adicionales para el ejercicio de los servicios turísticos analizados, dado que la normativa autonómica sectorial ya establece los requisitos de habilitación profesional aplicables a los guías de turismo, limitándolos a las actividades de información turística realizadas en visitas a bienes inscritos en el *Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz*. Las restantes actividades de información o acompañamiento turístico pueden desarrollarse sin necesidad de habilitación ni colegiación.

¹¹ Vid. Banco de España (2023). Informe Anual 2022; Mora-Sanguinetti, Juan S., Javier Quintana, Isabel Soler y Rok Spruk (2024) *The heterogenous effects of a higher volume of regulation: evidence from more than 200k Spanish norms*. Journal of Regulatory Economics, Vol. 65, January 2024, p. 137-153; Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2312). Banco de España; Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2022). *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2202). Banco de España; y Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2022). *Los efectos económicos sectoriales de la complejidad normativa: datos de España* (Banco de España, Documentos de Trabajo No. 2202).

¹² Puede consultarse, por ejemplo, la última edición de este informe. Confederación Española de Organizaciones Empresariales. (2025, enero). *Panorama económico y empresarial* – Junio 2025. CEOE. Aunque hay referencias similares en las ediciones anteriores.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 11/25	



Sobre esta base, la oportunidad de la creación de este colegio debe examinarse a la luz de los principios de buena regulación económica, valorando su incidencia sobre la competencia y la unidad de mercado.

El texto normativo y la MAIN fundamentan la creación del Colegio en razones de interés general ligadas, esencialmente, a la mejora de la calidad y veracidad de los servicios de información turística, la protección y difusión del patrimonio cultural, el impulso de la sostenibilidad y del turismo responsable, la prevención del intrusismo, el refuerzo de la formación continua y la representación del colectivo ante las Administraciones.

Se trata, sin duda, de objetivos legítimos y socialmente valiosos, aunque no todos alcanzan la consideración de RIIG, en el sentido exigido por el art. 3.11 de la Ley 17/2009, en consonancia con la jurisprudencia del TJUE, que impone una interpretación estricta de dicho concepto y exige que las medidas que lo invocan sean idóneas, necesarias y proporcionadas para la consecución del fin perseguido.


En particular, la aspiración a “mejorar la calidad de los servicios y la seguridad de la experiencia turística” recogida en la MAIN constituye un objetivo legítimo y deseable desde la perspectiva de la política turística, pero no alcanza por sí misma la condición de RIIG que pueda justificar la imposición de restricciones al acceso o al ejercicio de una actividad profesional.

Algo similar ocurre con la formación y actualización profesional. Aun siendo una finalidad valiosa y coherente con la mejora continua del sector, no equivale a una RIIG en los términos exigidos el art.3.11 de la Ley 17/2009. Además, tanto la Ley 13/2011, como el Decreto 8/2015 regulan de forma detallada la habilitación de los guías turísticos, estableciendo requisitos de capacitación, obligaciones y mecanismos de control suficientes.

A ello se suma la amplia oferta formativa existente en el mercado, proporcionada por universidades, centros especializados, asociaciones profesionales y empresas, que permite cubrir sobradamente la necesidad de actualización y especialización. Por tanto, no parece que la atribución de funciones formativas a un colegio profesional aporte un plus de tutela o garantía suficiente que justifique la creación de una corporación de derecho público con prerrogativas adicionales, especialmente cuando la colegiación es voluntaria.

En cuanto al argumento relativo a la protección y difusión del patrimonio cultural e histórico que presenta la MAIN, conviene recordar que ya se encuentra salvaguardado por la normativa turística vigente, la cual exige habilitación previa, impone obligaciones profesionales específicas y prevé un régimen sancionador frente a prácticas irregulares. En consecuencia, la creación de una corporación colegial solo resultaría proporcionada si se acreditara un déficit de tutela que el marco actual no cubre adecuadamente, lo cual no parece desprenderse del expediente analizado.

Relacionado con lo anterior, la MAIN introduce un motivo adicional que merece un análisis específico por sus implicaciones desde la perspectiva de la competencia. Se argumenta que los guías de turismo

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 12/25	



de Andalucía desempeñan una labor esencial, no solo en la difusión y explicación del patrimonio cultural y natural, sino también en su conservación y en la gestión responsable de los flujos turísticos. En este sentido, la creación del Colegio podría reforzar esta función preventiva y de equilibrio al dotar a los profesionales de herramientas y formación para influir en los comportamientos de los visitantes, coordinar con las administraciones locales estrategias de descongestión y diversificación de rutas, y contribuir a mantener el equilibrio entre la afluencia turística y la calidad de vida de los residentes.

Incluso, se menciona la posibilidad de que el Colegio pueda colaborar con las autoridades locales en la adopción de medidas, como la limitación de aforos, la diversificación de itinerarios, la organización de visitas en horarios menos saturados o el impulso de rutas alternativas hacia espacios menos conocidos, con el objetivo de distribuir de manera más equilibrada el impacto turístico.

Este argumento trasciende la mera función de transmisión cultural y se vincula con finalidades de interés general como la sostenibilidad, la protección del entorno y la convivencia ciudadana. Sin embargo, debe subrayarse que tales competencias corresponden en exclusiva a las autoridades públicas y no pueden ser objeto de delegación o atribución a una corporación colegial.

La eventual concesión al Colegio de facultades para ordenar rutas, horarios o aforos supondría exceder el marco previsto en la normativa sectorial (Decreto 8/2015, de 20 de enero), introduciendo restricciones que podrían limitar la oferta de servicios turísticos y afectar de forma significativa a la libre competencia.


Desde el enfoque de la política de competencia, esta atribución resultaría especialmente grave, en la medida en que permitiera al Colegio ordenar o condicionar la prestación de los servicios, homogeneizando las condiciones entre profesionales y reduciendo la diversidad de la oferta, y establecer limitaciones injustificadas al acceso y ejercicio de la actividad profesional.

Tales prácticas serían susceptibles de vulnerar la normativa de defensa de la competencia, en particular del artículo 1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, que prohíbe expresamente los acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas cuyo objeto o efecto sea impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado.

Entre las conductas prohibidas figuran la fijación directa o indirecta de precios, la limitación o el control de la producción, la distribución o el desarrollo técnico de productos y servicios, así como el reparto de mercados o de las fuentes de aprovisionamiento, prácticas que —de producirse en el ámbito colegial— podrían incidir negativamente en el funcionamiento competitivo del sector turístico.

El motivo del intrusismo profesional¹³ merece también especial atención. Las autoridades de competencia han advertido reiteradamente en distintos informes que la lucha contra el intrusismo no

¹³ Según la MAIN respecto a la protección frente al intrusismo laboral, la existencia del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía evitaría que, en las relaciones con personas consumidoras y usuarias, se produzcan comportamientos por parte de profesionales contrarios a las exigencias de la buena fe y a las prácticas honestas del mercado. Asimismo, evitaría la proliferación de prácticas de intrusismo laboral, donde personas no cualificadas ejercen como guías turísticos sin contar

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 13/25	



puede convertirse en un pretexto para establecer barreras de entrada injustificadas o desproporcionadas, que incluso pueden infringir la legislación de defensa de la competencia. La protección frente al intrusismo solo resulta aceptable como justificación regulatoria cuando responde efectivamente a una RIIG y se articula mediante medidas estrictamente necesarias. Por ello, debe extremarse la vigilancia sobre este tipo de previsiones, evitando que los colegios se reserven injustificadamente parcelas de actividad en perjuicio de otras profesiones.

Por su parte, la función representativa y de defensa de los intereses profesionales del colectivo también destacada en la MAIN, tampoco alcanza la categoría de interés general. Estas tareas pueden ser desarrolladas adecuadamente por asociaciones de derecho privado, que ya existen en el sector de los guías de turismo. En este sentido, conviene recordar que el anteproyecto de ley prevé un régimen de colegiación voluntaria. Si el Colegio no asumiera funciones públicas relevantes de ordenación y disciplina profesional con efectos habilitantes, su operativa práctica se asemejaría a la de una asociación profesional, lo que aconseja limitar los privilegios propios de las corporaciones de derecho público para evitar asimetrías frente a otras entidades privadas y prevenir distorsiones en la competencia o en la unidad de mercado.

La constitución de un colegio profesional implica el reconocimiento de potestades públicas, especialmente en materia de ordenación de la actividad profesional y disciplina.


Cuando no se justifique la necesidad de tales competencias o la colegiación tenga carácter voluntario, la configuración práctica del Colegio puede resultar difícil de diferenciar de una asociación privada, lo que exige un análisis especialmente riguroso del principio de proporcionalidad, a fin de garantizar que su creación constituya la opción menos restrictiva para el ejercicio de la actividad económica.

Las autoridades de competencia, tanto a nivel autonómico como nacional, han advertido reiteradamente de los riesgos asociados a la proliferación de estructuras colegiales sin justificación suficiente, exigiendo incluso la acreditación expresa de la existencia de un motivo de interés general y justificar la colegiación obligatoria por razones de protección de los consumidores, como recoge el Consejo de la Competencia de Andalucía, en su Informe 01/09 sobre la creación del Colegio de Ambientólogos. Del mismo modo, la CNMC ha señalado en diversos informes que, en profesiones sin colegiación obligatoria, como sucede en el caso de los guías de turismo, los colegios profesionales ejercen funciones análogas a las asociaciones privadas, por lo que no resulta justificado mantener un estatus privilegiado como corporaciones de derecho público, salvo que concurran razones específicas de interés general¹⁴.

Finalmente, el hecho de que existan colegios profesionales de guías de turismo en otras comunidades autónomas — como Cataluña, Baleares, Canarias o Madrid— no constituye por sí mismo un argumento suficiente para justificar la creación de un colegio en Andalucía. Estos precedentes ilustran, más bien,

con la formación y acreditación necesarias, con las consecuencias negativas que acarrearía a la calidad del servicio y a la reputación de Andalucía como destino turístico.

¹⁴ Informe sobre Colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (E-2011-04).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 14/25	



el riesgo de fragmentación regulatoria y de generación de barreras al ejercicio profesional de la Competencia (CNC) en su informe de 2008 sobre el sector de los servicios profesionales.

En conclusión, la creación del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía, como corporación de derecho público, debe venir suficientemente fundamentada como una medida necesaria, idónea y proporcionada para la salvaguarda de una auténtica RIIG en el ámbito de los servicios de información turística y siempre que dicha finalidad no se encuentre ya tutelada por la normativa vigente.

5.3.2. Denominación

Según señala la MAIN, la denominación que adopta el Colegio responderá a la profesión requerida para la incorporación al mismo o a la profesión que represente, en este caso, Colegio Profesional de Guías de Turismo, de conformidad con el artículo 12.1 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre.

En términos de competencia, si una denominación se configura con un carácter excesivamente restrictivo o excluyente, podría llevar a que el Colegio reivindique en la práctica una exclusividad de representación sobre todas las actividades relacionadas con los servicios de información turística, pese a la existencia de otros actores regulados o asociaciones profesionales que desempeñan funciones semejantes o complementarias dentro del sector.


En tal sentido, se recomienda que los estatutos del futuro Colegio aclaren expresamente que la inscripción colegial no confiere un derecho exclusivo sobre la denominación profesional, ni excluye la actividad o representación de otras entidades o asociaciones del ámbito turístico, a fin de evitar interpretaciones restrictivas y preservar la competencia efectiva y la libertad de asociación profesional.

5.3.3. Ámbito personal (artículo 3)

La redacción del artículo 3 plantea diversas cuestiones desde la perspectiva de la competencia, la unidad de mercado y la buena regulación económica.

En primer lugar, la norma parece limitar la posibilidad de colegiación a quienes posean la habilitación expedida por la Consejería competente en materia de turismo de la Junta de Andalucía, sin reconocer de forma expresa a los guías habilitados en otras comunidades autónomas o en otros Estados miembros de la Unión Europea. Asimismo, se omite toda referencia a aquellos profesionales que puedan ejercer actividades de información turística¹⁵ sin necesidad de habilitación específica, lo que podría suponer un trato privilegiado para un grupo concreto de operadores en detrimento de otros igualmente cualificados.

¹⁵ Asimismo, también podrían verse potencialmente afectadas otras actividades como la de la interpretación del patrimonio.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 15/25	



Además, la exigencia de obtener previamente la habilitación autonómica para poder colegiarse posteriormente podría configurar una barrera de entrada injustificada, especialmente si la colegiación se limita a los profesionales habilitados en Andalucía, obligando a los procedentes de otras comunidades autónomas a duplicar trámites administrativos o acreditaciones.

Conviene recordar que la normativa autonómica, concretamente el artículo 3.2 del Decreto 8/2015, de 20 de enero, reconoce expresamente la validez de las habilitaciones expedidas por otras comunidades autónomas, permitiendo el ejercicio libre de la actividad en el territorio andaluz.

En la misma línea, el artículo 4 de la LGUM establece que, cuando existan normas que garanticen un estándar equivalente de protección en distintas partes del territorio español, las autoridades competentes deberán velar por que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier lugar de España puedan ejercer su actividad en todo el territorio nacional sin restricciones adicionales.


Por ello, cualquier limitación de acceso debe encontrarse debidamente justificada conforme al artículo 5 de la LGUM, lo que exige acreditar que la restricción es necesaria para salvaguardar una RIIG y que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador. En consecuencia, el principio de cooperación y confianza mutua debe ser respetado por todas las autoridades competentes, incluidos los colegios profesionales. Cualquier rechazo a la habilitación otorgada por otra Comunidad autónoma deberá basarse en una RIIG, pues, en caso contrario, podría constituir un obstáculo contrario a la LGUM.

En segundo lugar, al redactar y aprobar los Estatutos definitivos del futuro Colegio Profesional, será imprescindible garantizar que no se introduzcan restricciones injustificadas relativas a habilitaciones, titulaciones académicas u otras condiciones de acceso. En particular, no podrá limitarse la colegiación a quienes posean exclusivamente determinadas titulaciones universitarias, sino que deberá permitirse la incorporación de todos aquellos profesionales que acrediten haber adquirido las competencias necesarias para el correcto desempeño de la actividad.

Imponer estatutariamente una titulación concreta como requisito de colegiación, cuando no existe norma estatal o autonómica que lo exija, podría suponer una reserva de actividad no amparada legalmente, con el consiguiente perjuicio para otros profesionales que quedarían injustificadamente excluidos. Por tanto, cualquier restricción adicional debería adoptarse solo de manera excepcional y bajo criterios de necesidad y proporcionalidad.

En esta línea, el TJUE ha señalado que las normas nacionales que imponen requisitos sobre cualificaciones pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).

Por todo ello, y aun cuando la colegiación no se configure en este anteproyecto legislativo como obligatoria, se recomienda que los requisitos de acceso al Colegio —tanto en el artículo 3 como en los futuros Estatutos— se mantengan en términos amplios, abiertos y no restrictivos. Esto implica: i) admitir la incorporación de cualquier profesional que acredite la cualificación necesaria para el

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 16/25	



desempeño de la actividad; ii) reconocer expresamente el acceso de quienes cuenten con habilitación otorgada en Andalucía, en cualquier otra comunidad autónoma o en un Estado miembro de la Unión Europea; y iii) evitar requisitos estatutarios que introduzcan barreras de entrada injustificadas. Todo ello, con el fin de no generar restricciones contrarias a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación previstos en los artículos 5 y 4 de la LGUM.

5.3.4. Colegiación (artículo 4)

Se valora positivamente que el texto normativo opte por un modelo de colegiación voluntaria, al tratarse de la opción menos restrictiva desde la perspectiva de la libre competencia.

Como han señalado reiteradamente las autoridades de competencia, incluido el propio Consejo, la colegiación obligatoria constituye una restricción intensa de la competencia, pues funciona como una barrera de acceso que reduce la oferta de profesionales y limita la competencia en perjuicio de los consumidores.

Por ello, dicha medida solo puede justificarse cuando sea estrictamente necesaria para salvaguardar una RIIG y siempre que resulte proporcionada y no discriminatoria.


Asimismo, la obligación de colegiación es equiparable a un régimen de autorización previa, por lo que únicamente podrá exigirse cuando se cumplan los principios de necesidad y proporcionalidad, que deberán motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen, conforme a los artículos 17.1 y 5 de la LGUM.

Conforme al ordenamiento jurídico vigente, la colegiación obligatoria solo se admite en los siguientes dos supuestos:

- Cuando lo disponga una ley estatal, de conformidad con el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.
- Cuando derive de normativa anterior a 2009, que mantenga su vigencia en virtud de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

En consecuencia, la referencia contenida en el artículo 4 a una hipotética ley estatal que pudiera imponer la colegiación obligatoria introduce una ambigüedad normativa innecesaria y compromete el principio de predictibilidad y seguridad jurídica que debe inspirar toda buena regulación.

Debe añadirse que, en el caso de los guías de turismo, el ejercicio profesional no afecta de forma grave ni directa a la protección de la salud, la integridad física o la seguridad personal o jurídica de los destinatarios de los servicios, que son los supuestos que podrían justificar, desde la perspectiva de la normativa de colegios profesionales y de la política de competencia, la imposición de restricciones de acceso o al ejercicio una actividad. De ahí la necesidad de precisar y aclarar la redacción para evitar interpretaciones restrictivas no justificadas.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 17/25	



En conclusión, se estima necesario revisar la redacción del artículo 4, eliminando cualquier ambigüedad y estableciendo de manera clara e inequívoca que la colegiación en el futuro Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía será voluntaria. Esta precisión resulta imprescindible para garantizar la seguridad jurídica, evitar distorsiones en la competencia y asegurar la plena conformidad del precepto con los principios inspiradores de una regulación económica eficiente.

Por otra parte, en relación con el apartado primero del artículo 4, que prevé que, además de la “habilitación”, el acceso al Colegio dependa de “las condiciones señaladas estatutariamente”, debe advertirse que esta fórmula plantea un riesgo a la competencia relevante, en la medida en que deja a los Estatutos del Colegio un margen excesivo para fijar condiciones adicionales de acceso. Ello podría dar lugar a restricciones injustificadas, tales como la exigencia de determinadas habilitaciones, titulaciones universitarias específicas, experiencia previa o trámites adicionales, no previstas en la normativa estatal o autonómica sectorial. Dichos requisitos equivaldrían, en la práctica, a una reserva de actividad no amparada legalmente, que vulneraría los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos en los arts. 5 y 3 LGUM.

Por ello, resulta necesario revisar este precepto, con el fin de garantizar que el acceso al Colegio se mantenga en términos amplios, abiertos y no restrictivos, evitando que se introduzcan barreras al mercado y asegurando que se puedan incorporar todos aquellos profesionales que acrediten haber adquirido los conocimientos y competencias para desempeñar la actividad.


5.3.5. Relaciones con la Administración autonómica (artículo 5)

Las relaciones con la Administración autonómica se regulan en el artículo 5, abriendo la posibilidad de contemplar, en el desarrollo de los estatutos del Colegio, la firma de convenios de colaboración con distintas consejerías de la Administración autonómica, en materias relacionadas con sus competencias sectoriales.

Ante esta posibilidad resulta necesario advertir que dichos instrumentos de colaboración pueden entrañar riesgos desde el punto de vista de la competencia y de los principios de mejora de la regulación económica.

Tal y como ha subrayado la CNMC en distintos informes —entre ellos, el Informe IPN/CNMC/022/15, relativo al proyecto de Estatutos Generales de los Colegios de Arquitectos—, los convenios pueden tener un importante potencial efecto anticompetitivo, especialmente cuando se utilizan como mecanismos para canalizar encargos o atribuciones que, por su naturaleza, deberían someterse a procedimientos abiertos, transparentes, competitivos y no discriminatorios, como los previstos en la normativa de contratación pública.

Una referencia clave en esta materia es el Informe de la CNMC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, al que se hace referencia en el propio Informe

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 18/25	



IPN/CNMC/022/15. En dicho informe, se alerta sobre varios aspectos relevantes de este tipo de convenios por parte de los colegios profesionales, entre otros, los siguientes:

- Reservas de actividad implícitas: pueden otorgar a los colegios una posición de ventaja al asignarles de forma exclusiva determinadas funciones o tareas, lo cual restringe la competencia en esos ámbitos.
- Pertinencia de utilizar instrumentos jurídicos alternativos: se destaca la necesidad de utilizar otros mecanismos jurídicos, distintos de los convenios, más adecuados como la contratación pública, que garanticen los principios de transparencia, libre concurrencia y objetividad.
- Interferencia en la relación Administración-ciudadano: estos convenios no deben impedir que los ciudadanos puedan dirigirse directamente a la Administración en el marco del procedimiento que se trate en cada caso, ni limitar sus derechos o expectativas procesales, especialmente cuando el Colegio actúa como intermediario obligado.


Estos elementos han sido recogidos también en la Guía sobre encargos a medios propios y convenios de la CNMC, en la que se incide en el riesgo de afectación a la competencia de los convenios, cuando se pervierte la exigencia de una cooperación entre dos entidades. Es decir, cuando una relación estrictamente contractual se enmascara detrás de un convenio para sortear los principios inspiradores de la normativa de contratación pública. En esta guía se realizan recomendaciones para evitar la utilización de convenios cuando no sean necesarios o existan formas más adecuadas para intervenir desde la óptica del interés general.

Más recientemente, la autoridad nacional de competencia, en el documento *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva* (G-2021-01), aconseja “restringir la utilización de alternativas a la contratación pública, como convenios y encargos, a los casos en que sean más eficientes”.

Además, en el IPN/CNMC/022/15 se advierte que este tipo de actuaciones puede afectar negativamente a la autonomía del profesional en la prestación de sus servicios y al normal funcionamiento del mercado, al propiciar la uniformización de estándares de calidad o de condiciones de contratación, lo que reduce la tensión competitiva entre operadores y limita la innovación o diferenciación de servicios.

A la luz de lo anterior, se recomienda:

- Evitar que en el futuro se aprueben disposiciones estatutarias que faculten la firma de convenios, especialmente si estos implican la prestación de servicios por parte del Colegio o la atribución de funciones públicas que puedan tener un impacto directo en el mercado.
- Impedir cualquier exclusividad o reserva de actividad que no esté amparada legalmente o que no haya superado un test riguroso de necesidad y proporcionalidad.
- Garantizar que los convenios no condicionen el derecho del ciudadano a relacionarse directamente con la Administración pública, sin intermediación obligatoria.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 19/25	



- Limitar los convenios, en caso de celebrarse, a supuestos de cooperación institucional real y equilibrada, excluyendo relaciones de contenido económico que deberían canalizarse mediante procedimientos de licitación pública.
- Evitar una delegación excesiva de funciones públicas sin mecanismos de control adecuados, a fin de preservar la imparcialidad institucional y evitar posibles situaciones que puedan comprometer la neutralidad competitiva.

En consecuencia, cualquier convenio que implique la intervención del futuro Colegio en procedimientos administrativos o en la prestación de servicios deberá ajustarse estrictamente a los principios de transparencia, concurrencia, proporcionalidad, objetividad y eficiencia, evitando que dicha figura se utilice como un mecanismo de asignación directa que pueda distorsionar o falsear el funcionamiento competitivo del mercado.

Asimismo, se recuerda que en el caso de que el Colegio suscriba convenios o acuerdos con entidades públicas, privadas o particulares, estas colaboraciones pueden producirse entre corporaciones colegiales que agrupan a profesionales que compiten entre sí en el mismo mercado. En este orden de consideraciones, cualquier acuerdo, decisión o recomendación colegial que afecte a aspectos de índole económica y limite la autonomía empresarial de los colegiados podría constituir una infracción del artículo 1 de la LDC.


5.3.6. Aprobación de Estatutos definitivos (artículo 9)

En cuanto a la redacción de los Estatutos definitivos, el proceso se encuentra regulado en el artículo 9, en los siguientes términos:

“Los estatutos, una vez aprobados por la asamblea constituyente, serán remitidos a la Consejería competente en materia de régimen jurídico de colegios profesionales para su aprobación definitiva, publicación e inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de Andalucía y de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, conforme al procedimiento previsto en el capítulo IV del título III de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre”.

Cabe hacer notar que los Estatutos del colegio profesional que se aprueben deberán preservar el espíritu pro-competitivo del modelo de colegiación no obligatoria que se contempla en el presente anteproyecto legislativo. La libre competencia y las exigencias de la libre prestación de servicios deben respetarse tanto en las disposiciones generales y reglamentarias, como en aquellas normas internas de menor rango que incidan en su régimen jurídico: estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conducta y demás disposiciones que pudiera aprobar el Colegio Profesional.

En efecto, los colegios profesionales gozan de la facultad de elaborar sus propios Estatutos, como una manifestación de la potestad de autorregulación que les confiere la LCP (art. 6.4) y la LCPA (art. 2.2). No obstante, el ejercicio de dicha potestad supone habilitar a los propios operadores del mercado para que decidan sobre las normas que van a ordenar su comportamiento como prestadores de servicios y

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 20/25	



para adoptar acuerdos de obligado cumplimiento para los profesionales colegiados. No se trata, por tanto, de regular la profesión o los requisitos de acceso o del ejercicio profesional, pues se trata de competencias reservadas a la legislación estatal, sino de establecer las normas internas de organización, funcionamiento y control del ejercicio de la profesión que se otorguen a los asociados.

Desde el punto de vista de la política de competencia, estas normas internas de los Colegios pueden introducir limitaciones al libre ejercicio profesional y producir efectos adversos para la competencia. La experiencia de las autoridades de competencia, incluido este Consejo en su función consultiva, muestra que estatutos, reglamentos o códigos deontológicos han sido en ocasiones fuente de prácticas restrictivas de la competencia, tales como la imposición de requisitos de acceso o ejercicio no justificados a la actividad profesional, fijación de condiciones uniformes o la limitación de la competencia entre colegiados.

Por ello, sería conveniente que el propio texto legal incluyera una mención expresa a la sujeción de los Estatutos y demás normas colegiales, así como de las actuaciones colegiales a los límites establecidos en la LDC. Esta previsión contribuirá a propiciar un mayor conocimiento de la normativa de defensa de la competencia por parte del colectivo dedicado al servicio de información turística, a incentivar su cumplimiento y a minimizar el riesgo de conductas anticompetitivas en la actuación de los colegios profesionales, especialmente en el ejercicio de sus facultades de autorregulación colegial.


La plena sujeción de los Colegios Profesionales a la legislación de defensa de la competencia no ofrece, en la actualidad ningún género de duda, dado que se reconoce expresamente en el artículo 2.1, párrafo segundo¹⁶ de la LCP y más específicamente en ese mismo artículo, en el apartado 4, cuando prevé que: “Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”. En idéntico sentido, el artículo 17 de la LCPA reitera dicha obligación.

Esta advertencia cobra especial relevancia en aquellas profesiones cuyo marco estatal no ha previsto un régimen tan restrictivo, como sucede en el caso de los guías de turismo. En tales casos, cualquier limitación adicional introducida a través de normas estatutarias deberá ser cuidadosamente valorada desde el punto de vista de su adecuación al interés general, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, a fin de evitar distorsiones en el funcionamiento competitivo del mercado.

Asimismo, debe recordarse que los Colegios son considerados “autoridades competentes” a efectos de la LGUM, por lo que todas sus actuaciones deben respetar los principios incluidos en la misma. La observancia de los principios establecidos en esta Ley por el Colegio resulta esencial para mejorar el entorno competitivo del sector y reducir el riesgo de incurrir en comportamientos anticompetitivos.

Finalmente, procede subrayar que el Colegio quedará sometido al Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, y a su modificación por el Real Decreto 435/2024, de 30 de abril, que incorporan al ordenamiento

¹⁶ “El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal”.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 21/25	



jurídico español la Directiva (UE) 2018/958 relativa al test de proporcionalidad previo a la adopción de nuevas regulaciones de profesiones. En consecuencia, cualquier norma estatutaria o disposición interna que introduzca requisitos o limitaciones deberá ser evaluada *ex ante* conforme a dicho test, valorando si resulta idónea, necesaria y proporcionada para alcanzar un objetivo de interés general.

No obstante, resulta oportuno subrayar que, en el supuesto de que durante la tramitación de este anteproyecto se introdujeran nuevas modificaciones que pudieran afectar a la competencia o a la unidad de mercado, sería necesario recabar nuevamente el parecer de este Consejo.


En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- La norma regula la creación del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía como corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para cumplir sus fines. Sin entrar a valorar el modelo propuesto, este Consejo recuerda que la constitución de un colegio profesional puede tener efectos relevantes sobre la competencia, al influir en el acceso y en las condiciones de prestación de los servicios turísticos, tanto para profesionales locales como de otros territorios.

Por ello, resulta imprescindible que el acceso y ejercicio profesional se rijan por el principio de libre acceso, y que cualquier restricción esté prevista en norma con rango de ley y justificada por criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Toda intervención normativa que afecte a la actividad económica —incluida la creación de colegios profesionales— debe respetar los principios de regulación eficiente y promoción de la competencia. Además, contar con un marco normativo claro, coherente y predecible es esencial para favorecer un entorno económico competitivo. Las restricciones deben basarse en razones imperiosas de interés general (RIIG), debidamente justificadas y proporcionadas.

SEGUNDO.- Tras el análisis pormenorizado del borrador del anteproyecto de ley por la que se crea el Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía, este Consejo, atendiendo a los principios de la buena regulación, ha localizado algunas restricciones a la defensa de la competencia y a la unidad de mercado, por lo que formula las siguientes recomendaciones:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 22/25	



(1º). La creación del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía debe estar debidamente justificada como una medida necesaria, idónea y proporcionada para la salvaguarda de una auténtica RIIG. En caso contrario, se recomienda optar por fórmulas menos restrictivas que no comprometan el funcionamiento competitivo del mercado ni la unidad de mercado.

En este sentido, y en relación con la regulación contenida en los artículos 1 a 4 del anteproyecto, se formulan las siguientes recomendaciones específicas:


- 1.1.** Evaluar el impacto sobre la competencia y la unidad de mercado.
- 1.2.** Evitar la concesión de privilegios propios de corporaciones de derecho público para prevenir distorsiones competitivas.
- 1.3.** No atribuir al Colegio funciones que excedan la normativa vigente, evitándose así la vulneración de la LDC.
- 1.4.** Revisar la configuración jurídica del Colegio para evitar asimetrías frente a entidades privadas.
- 1.5.** Evitar la fragmentación regulatoria y la generación de barreras al ejercicio profesional creando colegios similares a los existentes en otras regiones.

(2º). En relación con la denominación del Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía, se recomienda que los estatutos del futuro Colegio aclaren expresamente que la inscripción colegial no confiere un derecho exclusivo sobre la denominación profesional, ni excluye la actividad o representación de otras entidades o asociaciones del ámbito turístico. Esta precisión resulta necesaria para evitar interpretaciones restrictivas, preservar la competencia efectiva y garantizar la libertad de asociación profesional, conforme al artículo 12.1 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre.

(3º). Se recomienda que los requisitos de acceso al Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía recogidos en el artículo 3 del anteproyecto se configuren en términos amplios, abiertos y no restrictivos, conforme a los principios de buena regulación económica, unidad de mercado y libre competencia.

En particular:

- 3.1.** Reconocer expresamente el acceso de profesionales habilitados en Andalucía, en otras comunidades autónomas o en Estados miembros de la Unión Europea, conforme al principio de confianza mutua y a lo dispuesto en el artículo 4 de la LGUM.
- 3.2.** Permitir la incorporación de cualquier profesional que acredite la cualificación necesaria, sin exigir titulaciones específicas no previstas en norma estatal o autonómica.
- 3.3.** Evitar que los Estatutos introduzcan restricciones injustificadas, garantizando que cualquier requisito adicional se base en criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 23/25	



(4º). Se recomienda revisar la redacción del artículo 4 para eliminar cualquier ambigüedad y establecer de forma clara e inequívoca que la colegiación en el futuro Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía será voluntaria, conforme al marco jurídico vigente. Esta precisión es esencial para garantizar la seguridad jurídica, evitar distorsiones en la competencia y asegurar la conformidad con los principios de regulación económica eficiente.

Asimismo, debe garantizarse que el acceso al Colegio se configure en términos amplios, abiertos y no restrictivos, evitando que los Estatutos introduzcan barreras injustificadas al mercado. En particular, se recomienda permitir la incorporación de todos aquellos profesionales que acrediten las competencias necesarias para el desempeño de la actividad, sin exigir requisitos adicionales no previstos en la normativa estatal o autonómica.

(5º). Se recomienda que los Estatutos del futuro Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía eviten prever la firma de convenios de colaboración con la Administración autonómica que puedan implicar la prestación de servicios o la atribución de funciones públicas con impacto directo en el mercado, salvo que estén debidamente justificados y se ajusten a los principios de transparencia, concurrencia, objetividad y eficiencia.

En particular:

5.1. Impedir cualquier exclusividad o reserva de actividad no amparada legalmente ni sometida a un test riguroso de necesidad y proporcionalidad.


5.2. Garantizar que los convenios no limiten el derecho del ciudadano a relacionarse directamente con la Administración, sin intermediación obligatoria.

5.3. Restringir el uso de convenios a supuestos de cooperación institucional real, excluyendo relaciones de contenido económico que deban canalizarse mediante procedimientos de contratación pública.

5.4. Evitar una delegación excesiva de funciones públicas sin mecanismos de control adecuados, preservando la neutralidad competitiva y la imparcialidad institucional.

5.5. Recordar que cualquier acuerdo, decisión o recomendación colegial que afecte a aspectos económicos y limite la autonomía profesional de los colegiados podría constituir una infracción del artículo 1 de la LDC.

(6º). Se recomienda que los Estatutos del futuro Colegio Profesional de Guías de Turismo de Andalucía, así como cualquier otra norma interna que se apruebe (reglamentos, códigos de conducta, etc.), se ajusten plenamente a los principios de libre competencia, buena regulación económica y unidad de mercado, respetando el modelo de colegiación voluntaria previsto en el anteproyecto.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 24/25	



En particular:

- 6.1.** Evitar que los Estatutos introduzcan requisitos de acceso o ejercicio profesional no previstos en la normativa estatal o autonómica, especialmente aquellos que puedan configurar reservas de actividad no amparadas legalmente.
- 6.2.** Incluir una mención expresa a la sujeción de los Estatutos y actuaciones colegiales a la LDC, conforme a lo previsto en el artículo 2.1 y 2.4 de la LCP y en el artículo 17 de la LCPA.
- 6.3.** Garantizar que cualquier disposición estatutaria que introduzca requisitos o limitaciones sea evaluada previamente conforme al test de proporcionalidad previsto en el Real Decreto 472/2021 y su modificación por el Real Decreto 435/2024, que incorpora la Directiva (UE) 2018/958.
- 6.4.** Asegurar que las actuaciones del Colegio respeten los principios de la LGUM, en tanto que autoridad competente, evitando distorsiones en el funcionamiento competitivo del mercado.
- 6.5.** En caso de que durante la tramitación del anteproyecto se introduzcan modificaciones que puedan afectar a la competencia o a la unidad de mercado, se recomienda recabar nuevamente el parecer de este Consejo.

TERCERO.- Con el objetivo de promover un marco regulatorio eficiente y favorecedor de la competencia en todos los mercados y sectores económicos, es esencial que los centros directivos y las Consejerías a las que pertenecen integren en sus actuaciones las recomendaciones formuladas por este Consejo, desde la óptica de la promoción de la competencia y de los principios de buena regulación económica y unidad de mercado. La aplicación de estos principios, que inspiraron el Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, permitirá adoptar un enfoque pro competitivo, simplificar los procedimientos administrativos y reducir las barreras y obstáculos al acceso o ejercicio de la actividad económica, tanto en la normativa vigente como en la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

Juan de Dios del Pino Cabello
PRESIDENTE

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmE36ZG5T62S8CNPWJ83QV39CZ9	PÁG. 25/25	