**STC 125/1984, de 20 de diciembre de 1984**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En los conflictos positivos de competencia números 860, 862 y 865 de 1983, acumulados, promovido el primero por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, el segundo por el Gobierno de Canarias, representado por el Abogado don Rafael Luis Alcázar Crevillén, y el tercero por el Gobierno valenciano, representado por el Abogado don Vicente Calabuig Hueso, en relación con el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial «Recomendado por su calidad». Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, por escrito presentado ante este Tribunal el 21 de diciembre de 1983, planteó conflicto de competencia frente al Gobierno por estimar que el Real Decreto de 27 de julio de 1983 por el que se establece para los hoteles como elemento de promoción la distinción especial «Recomendado por su calidad» vulnera la competencia de la Generalidad de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante E. A. C.) según su art. 9.12 y en el Real Decreto de transferencias de 15 de octubre de 1982. Concluye el escrito de planteamiento del conflicto con la petición de que por la correspondiente Sentencia de este Tribunal «se declare que la totalidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anule la citada disposición en lo que se refiere al ámbito territorial» de Cataluña.

2. El Jefe de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, en nombre y representación del Gobierno de dicha Comunidad por escrito presentado en este Tribunal a 21 de diciembre de 1983, formuló el planteamiento de un conflicto positivo de competencia frente al Gobierno por entender que el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, E. A. C. A.), por lo que, como conclusión de sus alegaciones, pide que este Tribunal «dicte Sentencia por la que declare que la competencia controvertida, base legal del citado Real Decreto, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias y, en consecuencia, se acuerde la anulación del mencionado Real Decreto 2288/1983».

3. La Sección Cuarta, por sendas providencias de 22 de diciembre de 1983, acordó tener por planteados uno y otro recurso, dar traslado de ambos al Gobierno de la Nación a los efectos del art. 82.2 de la LOTC, dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo a los efectos del art. 61.2 de la LOTC y publicar la incoación de los conflictos en el «Boletín Oficial del Estado», y, además y respectivamente, en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» y en el «Boletín Oficial de Canarias» para general conocimiento.

4. Don José Vicente Calabuig Hueso, Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, en representación del Gobierno valenciano (sic) planteó por escrito presentado en este Tribunal el 22 de diciembre de 1983, conflicto constitucional positivo de competencia en relación con el mismo Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, y pidió que en la correspondiente Sentencia el Tribunal declare que la titularidad de la competencia para dictar las normas de promoción del turismo contenidas en el Real Decreto impugnado pertenecen a la Generalidad valenciana, así como la de la competencia para otorgar a las Empresas turísticas la calificación de «Recomendados por su calidad», por lo que solicita también la declaración de nulidad de los arts. 2 y 3 del Real Decreto en cuestión y la de los actos concretos o medidas de aplicación adoptadas en virtud de tal Decreto. Por otrosí, el representante de la Generalidad de Valencia pide la suspensión de los arts. 2 y 3 del mismo Real Decreto.

La Sección Cuarta, por providencia de 11 de enero de 1984, acordó admitir a trámite este conflicto de competencia, así como también tomó los mismos acuerdos reflejados en las providencias de 22 de diciembre referidas en el antecedente anterior. Finalmente, y a propósito de la suspensión pedida sólo por el representante de la Generalidad valenciana, la Sección, en la misma providencia, acordó oír al representante del Gobierno de la Nación sobre ese punto en el plazo de cinco días. El Abogado del Estado, por escrito razonado de 20 de enero de 1984, se opuso a la suspensión solicitada. El Pleno del Tribunal, por Auto de 2 de febrero de 1984, acordó denegar la suspensión solicitada y mantener en su pleno vigor los arts. 2 y 3 del Real Decreto 2288/1983.

5. El Abogado del Estado, por escrito de 12 de enero de 1984, pidió la acumulación de los conflictos 860 (el planteado por Cataluña) y 862 (el correspondiente a Canarias). La Sección Cuarta, por providencia de 18 de enero, abrió plazo común de alegaciones para que las partes las formularan respecto a la posible acumulación no sólo de los conflictos 860 y 862, sino también del 865 (el propuesto por Valencia). El Abogado del Estado, en el mismo escrito en que se oponía a la suspensión pedida en el conflicto 865, se pronunció en favor de la acumulación de los tres conflictos. También manifestaron su conformidad con la acumulación los representantes de las Comunidades Autónomas de Canarias y Valencia, y no presentó alegaciones al respecto la Generalidad de Cataluña. El Pleno, por Auto de 9 de febrero de 1984, acordó la acumulación de los tres conflictos por estimar que la relación entre sus respectivos objetos es más próxima a la identidad que a la simple conexión considerada por el art. 83 de la LOTC, suficiente para justificar la acumulación. En el mismo Auto se otorgó un plazo al Abogado del Estado para que alegase respecto a los tres conflictos, quien, en efecto, lo hizo por medio de su escrito de 9 de marzo de 1984.

6. Las alegaciones formuladas por las partes en los tres conflictos acumulados son, en síntesis, las siguientes:

El Abogado de la Generalidad de Cataluña comienza por decir que el artículo 149.1 de la C. E. no reserva al Estado ninguna competencia expresamente referida a la actividad turística, de donde se desprende que la promoción y ordenación del turismo es una materia entregada en plenitud a la disponibilidad de los Estatutos. Por lo que respecta al E. A. C., es claro que la Generalidad de Cataluña ha asumido competencia exclusiva en materia de turismo (art. 9.12 del E. A. C.) con el alcance del art. 25.2 del mismo Estatuto como así vino a reconocerlo el Real Decreto 3168/1982, de 15 de octubre, de traspaso de servicios en dicha materia. El representante de la Generalidad reconoce que el Estado es titular de otras competencias que pueden entrar en relación directa con las de turismos, como ocurre con la planificación general de la actividad económica, la política general de precios o el comercio exterior; pero tales competencias sólo pueden ser concurrentes con el turismo de modo mediato, y no con ningún tipo de vinculación positiva y directa, por lo que la titularidad estatal de tales competencias no puede sustituir las potestades de las Comunidades en concreto sobre turismo, ni puede servir para habilitar al Estado para que discipline específicamente la actividad turística. A juicio de la Generalidad catalana, el Real Decreto en cuestión ha hecho tabula rasa respecto a la distribución constitucional y estatutaria de las competencias sobre turismo, de tal manera que de no prosperar la pretensión contra dicho Real Decreto «las normas del Poder Central habrían acabado con buena parte de las posibilidades y opciones que brinda el ordenamiento constitucional». La Comunidad recurrente niega que el Real Decreto 2288/1983 contenga medidas de promoción o fomento, porque no se limita «a trazar las reglas y directrices por las que deba discurrir la promoción exterior del turismo de las Comunidades Autónomas», sino que contiene normas «de ordenación del sector hotelero en función de la calidad de los establecimientos», por medio de la creación de una distinción o calificación que se superpone a las actualmente existentes. Con esto vulnera la competencia de la Generalidad, «ya que es ella y sólo ella quien, en su caso, y en uso de la discrecionalidad política que supone la autonomía» puede acordar si a los establecimientos hoteleros catalanes debe o no aplicárseles un distintivo en función de su calidad. Es decir, el Gobierno, so pretexto de incrementar y promover la demanda turística exterior, lo que ha hecho ha sido reglamentar y clasificar la actividad hotelera y quizás también fomentar la actividad hotelera en el interior, convirtiendo en todos estos aspectos a la Comunidad recurrente «en una simple instancia consultiva de carácter eventual». Por último, la Generalidad catalana rechaza también que el Real Decreto 2288/1983 pueda quedar subsumido dentro de la coordinación prevista en el apartado 8 de la letra B del Anexo al Real Decreto de traspasos 3168/1982, toda vez que se aparta de la información de la oferta turística, único punto al que se refiere la última norma citada.

El Gobierno de Canarias entiende, a través de su representante, que el Real Decreto 2288/1983 vulnera el régimen de competencias porque el núm. 14 del art. 29 del E. A. C. A. atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de «promoción y ordenación del turismo en el archipiélago». Aunque es cierto que el Estado es titular de la competencia del art. 149.1.13 de la C. E., ello no quiere decir que la fuerza expansiva de tal precepto pueda llegar a vaciar de contenido las competencias de las Comunidades. La de Canarias descarta que el Real Decreto impugnado encaje en la competencia estatal de coordinación del art. 149.1.13 de la C. E. y rechaza también que su contenido (el del Real Decreto 2288/1983) pueda tener carácter básico dentro del mismo contexto competencial. Finalmente, niega también que pueda acogerse al ámbito de los títulos genéricos estatales del art. 149.3 de la C. E., pues ni la cláusula de prevalencia ni la de supletoriedad pueden interpretarse de modo tal que legitimen la disposición impugnada en base al principio de suplencia dada la existencia del art. 29.14 del E. A. C. A. ni al de prevalencia, dado que el Real Decreto 2288/1983 no tiene carácter básico.

El representante de la Generalidad valenciana señala que el art. 31.2 del E. A. C. V. otorga competencia exclusiva a la Comunidad sobre turismo, por lo que los arts. 2 y 3 del Real Decreto impugnado inciden en una materia sobre la cual es competente la Generalidad y no el Gobierno de la Nación.

Podría pensarse que la competencia del art. 31.12 del E. A. C. V. vendría limitada por la del art. 149.1.13 de la C. E. conferida al Estado, pero aun así el Estado sólo sería competente para dictar normas básicas y normas de coordinación, y ni unas ni otras pueden englobar en su seno a las contenidas en el Real Decreto 2288/1983. Finalmente, no cabe duda de que la Generalidad es la única competente en materia de clasificación y, cuando proceda, reclasificación de los establecimientos de las empresas turísticas, de acuerdo con el art. 18.3 del Real Decreto 299/1979, de 26 de enero, y con el art. 31.12 del E. A. C. V.

El Abogado del Estado, en la representación que le es propia, estima que el Real Decreto 2288/1983 no vulnera el orden competencial constitucionalmente establecido en materia de promoción del turismo. Los fundamentos jurídicos esgrimidos por él son los siguientes: a) La potestad estatal de fomento puede ejercerse incluso en los sectores donde el Estado no se haya reservado constitucionalmente competencias directas, pues el fomento a cargo del Estado va ligado a la dirección de la política económica. b) El Tribunal, en el Auto de 2 de febrero de 1984, por el que se puso final al incidente sobre la suspensión de los arts. 2 y 3 del Real Decreto 2288/1983 solicitada por la Generalidad valenciana, afirmó que «a nadie perjudica la concesión de un distintivo elogioso, tenga o no competencia quien lo concede, para otorgarlo». El Abogado del Estado, tras citar este párrafo, declara que va a demostrar que el Gobierno sí tiene competencia para otorgar el distintivo «Recomendado por su calidad». Reconoce que las tres Comunidades recurrentes tienen competencia exclusiva sobre turismo (art. 9.12 del E. A. C., art. 29.14 del E. A. C. A. y art. 31.12 del E. A. C. V.), por lo que a continuación se pregunta si esas competencias comunitarias han sido agredidas por el Real Decreto, o dicho de otra forma, si éste es realmente innovador del ordenamiento jurídico en orden al reparto de competencias. La respuesta es negativa, porque el Real Decreto 2288/1983 en modo alguno puede sostenerse que contiene normas de ordenación del sector hotelero. c) La virtualidad del Real Decreto es la promoción de establecimientos hoteleros de calidad, y para ello ha elegido una técnica habitual y utilizada tanto por Entidades privadas (recuérdense las guías hoteleras por todos conocidas o las placas de recomendación por muy diversas Entidades) como públicas. d) Al dar entrada en la Comisión Mixta a las Comunidades Autónomas en modo alguno se pretende «succionar» por esta vía sus competencias, sino contar con un elemento de juicio más para tomar una decisión no arbitraria sino acomodada (como establece el art. 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo) a unos cauces procedimentales. e) El representante de la Generalidad de Cataluña afirma que «el instrumento arbitrado para la finalidad de promoción parece de muy poca consistencia», pero el Abogado del Estado afirma que lo que tiene muy poca consistencia es el conflicto mismo, pues de triunfar la pretensión de las Comunidades que los han planteado el resultado real consistiría en negarle competencia al Estado para editar publicaciones en las que se recomienden establecimientos hoteleros de calidad y para conceder a éstos un distintivo acreditativo de la recomendación, es decir, para negar al Estado una «posibilidad que, salvo al Estado, a nadie más se discute».

7. Por providencia de 13 de diciembre de 1984, se fija el día 18 del mismo mes para deliberación y votación del presente proceso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Según el art. 148.1.18 de la Constitución las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Por su parte, el art. 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre turismo. Así las cosas las tres Comunidades recurrentes (pues a ellas hemos de limitar nuestro análisis y, después, nuestro fallo) asumieron competencias exclusivas sobre turismo (art. 9.12 del E. A. C. y art. 31.12 del E. A. C. V.) o, más explícitamente, sobre «promoción y ordenación del turismo en el archipiélago» (artículo 29.14 del E. A. C. A.), en sus respectivos Estatutos: en ellos (conviene insistir en este punto para disipar posibles alegaciones equívocas de las partes al respecto) y no en los Reales Decretos de transferencias, que lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que sí lo son y, por tanto, a confirmar en nuestro caso el carácter exclusivo de las competencias comunitarias sobre turismo. Siendo esto así, no tiene por qué entrar aquí en juego la cláusula de reserva residual del art. 149.3 de la C. E. («la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado»), puesto que los Estatutos de las Comunidades en conflicto sí que han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre turismo.

Para saber si, en efecto, hemos de resolver a quién corresponde la competencia controvertida razonando con los títulos competenciales sobre turismo, hemos de proceder en primer término a analizar el contenido del Real Decreto impugnado para comprobar si, como afirman las partes, todo él está inserto en la materia calificada como turismo; y, en segundo lugar, será necesario que examinemos la posible concurrencia de algún otro título competencial y, en su caso, cuál sea el alcance de ese posible segundo título.

Que la competencia ejercida en el Real Decreto 2288/1983 es la de turismo se desprende en principio del hecho mismo de que sea la Secretaría General de Turismo del Ministerio correspondiente la que debería otorgar el distintivo que en él se crea (art. 2) y asimismo del hecho de que dependan de ese mismo organismo la Guía de Hoteles y las publicaciones en las que el distintivo habría de figurar. No hay, por lo demás, duda de que, como se declara en el preámbulo del Real Decreto, la norma se dirige al sector hotelero, que es uno de los más importantes «subsectores turísticos». Finalmente, la finalidad de promoción turística es patente y, lo que sin duda es decisivo, el fin se procura por medio del otorgamiento de una distinción especial a los establecimientos hoteleros para premiar la calidad de sus servicios. El examen de la norma impugnada obliga a situar la competencia controvertida como incluida en la materia turística.

Podría, no obstante, suceder que, junto a esa materia y los títulos competenciales correspondientes contenidos en la Constitución y en los Estatutos, concurriera también algún otro. Las partes citan en sus alegaciones el artículo 149.1.13 de la C. E. (así lo hace la representación de Canarias) o el relativo al comercio exterior (la Comunidad catalana alude a éste), aunque en uno y otro supuesto para desecharlos como títulos que tengan en este caso carácter decisorio para resolver a quién corresponde la competencia controvertida.

Es claro, como señalan los representantes de las tres Comunidades litigantes, que el art. 149.1.13 de la Constitución no puede ser aplicable en este caso, pues ni debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica -lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades-, ni la competencia contenida en el Real Decreto 2288/1983 puede, en modo alguno, tener carácter básico, ya que se trata de una medida de escasa entidad económica y de alcance sumamente reducido incluso entendida como mecanismo de promoción turística. No entra en juego, pues, aquí el artículo 149.1.13 de la C. E., porque el Real Decreto impugnado no contiene medidas o normas básicas ni, como es obvio, coordina la planificación económica.

Algo más de atención merece el título correspondiente al comercio exterior. Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial. Así sucede con la materia comercio exterior, atribuida con competencia exclusiva al Estado por el artículo 149.1.10 de la Constitución. La importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del art. 149.1.10 de la C. E. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias. Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística. En el caso que nos ocupa, el objeto directo de la norma impugnada es el turismo y los efectos que su ejecución pudieran producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad. La finalidad de la norma en cuanto la vincula sólo débilmente con el comercio exterior, debe ceder en este caso frente a su contenido material, esto es, obliga a interpretarla como norma que disciplina la actividad turística.

2. La distinción especial «Recomendado por su calidad» que se crea en el Real Decreto 2288/1983 para otorgarla a establecimientos hoteleros implica, tal como está concebida, una clasificación paralela de aquellos establecimientos. Así se desprende del art. 4, en donde se establece que la calidad de los servicios a premiar se valorará «con independencia de la categoría en que se hallen clasificados los establecimientos». Nadie discute en este conflicto que es competencia comunitaria la clasificación de los establecimientos hoteleros. Ahora bien, al valorarse su calidad, como dispone el art. 4, con arreglo a unos baremos relativos a su capacidad, al número de empleados y su cualificación, a los servicios e instalaciones adicionales y a la calidad de los elementos materiales, que son en substancia los mismos criterios que se utilizan para la ordenación en categorías de los establecimientos hoteleros por las Comunidades, es claro que la aplicación del Real Decreto impugnado crearía la apariencia de una doble clasificación hotelera y, en cuanto tal, significa una invasión de la competencia comunitaria de ordenación de ese importante sector de la actividad turística.

Por otra parte las competencias de ejecución que corresponden al Estado según el Real Decreto impugnado y el hecho de que su art. 1 confiera un carácter no permanente a la distinción otorgada, sino dependiente de que «subsistan las condiciones en que se base su otorgamiento», queda abierto un camino para que el organismo estatal que concede la distinción pueda directamente ejercer una función inspectora sobre los establecimientos hoteleros que, en modo alguno, le corresponde, por lo que se vulnera también desde este punto de vista la competencia exclusiva de las Comunidades litigantes que, de ser aplicable este Real Decreto en sus respectivos territorios, resultarían relegadas (según el párrafo segundo del art. 3) al papel de colaboradoras no decisoras en una actividad sobre la que tienen título competencial exclusivo.

Lo dicho sobre los preceptos centrales del Real Decreto impugnado conduce necesariamente a declararlo viciado de incompetencia. Declaración que se extiende a todo él, pues los preceptos no analizados directamente tienen un carácter instrumental respecto a los examinados y son arrastrados por éstos.

Habiéndose denegado en su día la suspensión parcial del Real Decreto impugnado, es posible, aunque a este Tribunal no le consta que así sea realmente, que la Secretaría General de Turismo haya llevado a cabo actividades tendentes al otorgamiento del distintivo hotelero en cuestión, y que el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones haya dictado disposiciones en aplicación del Real Decreto, a lo que le autorizaba su art. 6. Al margen del valor que tales disposiciones y actividades puedan tener fuera del ámbito territorial de las Comunidades litigantes, al cual es preciso limitar nuestra Sentencia, es claro que el vicio de incompetencia (art. 66 de la LOTC) de la norma impugnada priva de toda posible eficacia, en relación al menos con las tres Comunidades que plantearon este conflicto, a las posibles normas ministeriales que lo desarrollen y a los simples actos de ejecución de aquellas o directamente del Real Decreto impugnado.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º. Que pertenece a la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de Canarias y a la Generalidad de la Comunidad Autónoma de Valencia, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio.

2º. Que el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, no es aplicable en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia.

3º. Que carecen igualmente de eficacia en relación con las mismas Comunidades las disposiciones de desarrollo o los actos de ejecución que hayan podido realizarse con base en el Real Decreto impugnado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro.

### Votos

Voto particular que formula el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra a la Sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional en los conflictos positivos de competencia núms. 860, 862 y 865 de 1983, acumulados

He disentido en la deliberación del parecer mayoritario del Tribunal, según el cual el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades que han planteado los conflictos que, acumulados, se ha decidido por Sentencia de 20 de diciembre de 1984.

Comparto con mis colegas la idea de que Cataluña, Valencia y Canarias tienen competencias en materia de turismo que se definen con la amplitud que resulta de referida al turismo en los E. A. de Cataluña (art. 9.12) y Valencia (art. 31.12), y con una fórmula diferente en el E. A. de Canarias, en cuanto la contrae a la promoción y ordenación del turismo en el archipiélago (art. 29.14). No es necesario entrar a considerar las fórmulas que se utilizan en otros Estatutos. De todos modos, las distintas reglas de los Estatutos de las Comunidades en conflicto, que son los que consideramos en este caso, no creo que sean relevantes a los efectos de la decisión del conflicto. Coincido con la tesis de la Sentencia de que la promoción y ordenación del turismo, y dentro de este sector el de las Empresas de hostelería, es competencia de las Comunidades Autónomas.

Disiento de que el Real Decreto 2288/1983 no respete esta competencia y ejercite competencia perteneciente a las Comunidades Autónomas. El Real Decreto se inserta en la promoción del turismo, arbitrando medidas que no son de ordenación del subsector de hostelería; pertenecen al campo de la promoción del mercado turístico tanto interno como internacional, regulando un elemento promocional (como es el otorgamiento de una distinción) que al incorporarse a la publicidad que realice la Administración del Estado, influye en la mejora de la calidad del producto ofrecido, y orienta un turismo selectivo. Me parece por lo que paso a decir que la promoción turística con el ámbito que decimos, el del mercado interior y el del mercado mundial no invade competencias autonómicas; constituye una promoción o una actividad con incidencia inmediata en el mercado interior y en el mercado exterior, que sí sería contraria a postulados constitucionales si esa promoción se orientara a favorecer a unas ofertas hoteleras de una nacionalidad o de una región y no a otras. No es ésta, sin embargo, la línea argumental por la que voy a seguir, aun creyendo que proporciona una base de fundamentación segura.

Está claro para mi que la competencia en materia de ordenación del turismo pertenece en exclusividad a las Comunidades Autónomas, y que dentro de esta ordenación se comprenden las técnicas de intervención, en su variedad, de autorizaciones, sanciones, vigilancia, etc.... y, desde luego, en lo que se refiere en el subsector hostelero, el régimen de clasificación de los establecimientos. El Real Decreto no establece directa, ni tampoco indirectamente, una modificación en este régimen. Lo que hace es crear un distintivo (un elemento promocional lo llama el Real Decreto) y disponer que esta mención de calidad (que no sustituye ni altera las categorías) se incorpore a las publicaciones que con un designio de promocionar las ofertas mejore el mercado turístico con tanta importancia en la entrada de divisas y, en definitiva, en las que algunos han denominado exportaciones invisibles.

Distinto es cómo opera el elemento «territorio», empleado en el art. 148.1.18 de la Constitución y en algunos Estatutos para definir las competencias en materia de turismo, cuando se trata de «promoción» y «ordenación». Está bien claro, por ejemplo, en el Estatuto para las islas Baleares que no ha incorporado ninguna referencia territorial para la competencia de «fomento y promoción del turismo» y si lo hace, sin embargo, para la competencia de ordenación del turismo (art. 10.9); y responde a la distinción y naturaleza de la actividad de promoción, que se encontraría mermada si tuviera una localización territorial estricta. Quiere decirse que las definiciones competenciales de los Estatutos de Cataluña (art. 9.12) y de Valencia (art. 31.12), y de otros (como los del País Vasco, o Andalucía o de la Ley para Navarra) son a mi juicio una clara expresión de que la actividad de fomento o de promoción no tiene por lo general el riguroso límite territorial, que es inherente a la actividad de ordenación. Esto no puede llevar a negar la actividad de promoción desde áreas estatales dirigidas desde el conjunto nacional de la oferta turística a los mercados interior y mundial. Extremando el argumento podía decirse que los Estatutos que se mueven en la esfera del art. 148.1.18 o los que correspondiendo a Comunidades de autonomía plena o de competencias ampliadas ab initio mediante Ley Orgánica, han establecido, sin embargo, fórmulas idénticas o afines a la del art. 148.1.18, tienen, en lo que se refiere tanto a la promoción como a la ordenación, el límite territorial específicamente establecido para sus competencias en materia de turismo. No es esto lo que defiendo en el presente voto; pero sí que, tratándose de promoción del turismo, no puede invocarse la competencia autonómica en la materia definida con fórmula amplia, como es el caso de los Estatutos de Cataluña y Valencia, entre otros, o con la fórmula del art. 148.1.18, que es, entre otros, el supuesto del Estatuto de Canarias, para sostener que la promoción sobre ofertas turísticas dirigidas al mercado interior y al mercado exterior, y las medidas al respecto -de promoción y no de ordenación- con el propósito de estimular la calidad del producto turístico ofrecido y con ello incrementar la demanda, que es de lo que trata el Real Decreto 2288/1983, pertenezcan a área competencial en exclusividad de las Comunidades Autónomas. Esto no es así, en mi opinión. Las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de promoción del turismo, pero esta competencia no se extiende -no puede extenderse- a la promoción que se refiere al conjunto de la oferta turística española, y que como tal promoción tiene una dimensión que no es localizable en una sola Comunidad. Ni la promoción de la oferta turística española invade competencias autonómicas, pues éstas se contraen a la promoción turística de los subsectores de su territorio, ni podrían ceñirse las protagonizadas por la Administración del Estado a los sectores turísticos ubicados en un territorio y no en otros. No hay invasión de competencias autonómicas. Las competencias a las que se contrae el Real Decreto en conflicto en cuanto promoción del turismo contemplándole en su dimensión referida a toda España, no pueden ser vindicadas por las Comunidades Autónomas. En nada padece, en mi opinión, la competencia autonómica en materia de turismo.

Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro.